

Le sport

Synthèse des dossiers du participant

Pour la neuvième édition de son cycle de conférences¹, le Conseil d'État a choisi de retenir le thème de son étude annuelle 2019 : le sport.

Ce cycle a permis de faire intervenir de nombreuses personnalités qualifiées, dont les échanges ont enrichi les réflexions du Conseil d'État dans l'ensemble des champs – juridique, économique, sociétal - dans lesquels s'inscrit la politique sportive de la France. Il s'est également efforcé de donner au public assistant aux conférences l'opportunité de contribuer à la réflexion du Conseil d'État par la richesse des débats et des questionnements.

Les six thèmes suivants ont été traités :

- La place du sport dans la société
Mercredi 17 octobre 2018
- 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
- Le sport et la santé
Mercredi 15 mai 2019
- Le sport aujourd'hui : quels enjeux ?
Lundi 17 juin 2019

Sont ici rassemblés les principaux éléments de présentation des conférences du cycle.

¹ *Régulation de crise, régulations en crise ? (2009-2010) ; Droit européen des droits de l'Homme (2010-2011) ; La démocratie environnementale (2010-2011) ; Enjeux juridiques de l'environnement (2012-2013) ; Où va l'État ? (2013-2015) ; Droit comparé et territorialité du droit (2015-2016) ; Entretiens sur l'Europe (2015-2017) ; La citoyenneté (2017-2018).*

Conférence inaugurale : 17 octobre 2018

La place du sport dans la société

Discours d'ouverture :

■ Bruno Lasserre

vice-président du Conseil d'État

La modératrice :

■ Martine de Boisdeffre

présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État

Les intervenants :

■ Roselyne Bachelot

ancienne ministre de la santé et des sports

■ Jean-Pierre Karaquillo

professeur de droit à l'université de Limoges,
co-fondateur du Centre de droit et d'économie du sport (CDES)

■ Georges Vigarello

professeur agrégé,
directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS)

Présentation de la conférence

Dans la Grèce antique, la pratique de la gymnastique était déjà jugée essentielle à la santé² et à la formation du citoyen³. L'exploit athlétique était célébré par les poètes, les sculpteurs et l'ensemble de la Cité⁴. Et les stades et gymnases, conçus par les meilleurs architectes, avaient une fonction stratégique dans l'espace public. En ressuscitant les Jeux Olympiques à Athènes en 1896, Pierre de Coubertin⁵ témoignait de l'importance qu'il attachait à la filiation du sport moderne avec l'Antiquité. Plus d'un siècle après, les JO ont pris une dimension planétaire et le sport a connu un développement extraordinaire, au point d'être devenu un fait social⁶ majeur et d'incarner une morale et des valeurs collectives.

² Hippocrate, *De l'ancienne médecine*, t. II, in *Œuvres médicales d'Hippocrate*, Éditions du Fleuve, 1954.

³ Platon, *La République*, II et III ; Aristote, *Ethique à Nicomaque*, II, 6.

⁴ J. Ulmann, *De la gymnastique aux sports modernes*, Éditions Vrin, 1977.

⁵ P. de Coubertin, *L'Indépendant belge*, 23 avril 1906 : « Pour ennoblir et fortifier les sports, pour leur assurer l'indépendance et la durée et les mettre ainsi à même de mieux remplir le rôle éducatif qui leur incombe dans le monde moderne ».

⁶ E. Durkheim, *Les Règles de la Méthode Sociologique*, 1894.

La place qu'occupe le sport dans la société se manifeste par son rôle éducatif, l'importance et la diversité des pratiques sportives ou encore à travers la ferveur qu'il suscite (I). Ce poids grandissant du sport dans la vie sociale soulève des questions relatives à son financement, au respect des règles éthiques et aux attentes qu'il suscite en termes d'intégration et de cohésion nationale (II).

I- La place qu'occupe le sport dans la société se manifeste par son rôle éducatif, l'importance et la diversité des pratiques sportives ou encore à travers la ferveur qu'il suscite.

Les Lumières et les projets révolutionnaires en matière d'instruction publique avaient déjà souligné l'intérêt de l'éducation physique pour l'épanouissement des élèves⁷. Mais c'est seulement en 1850 que la gymnastique est introduite à titre facultatif dans les programmes de l'école primaire⁸. Elle est érigée au rang de discipline obligatoire par les lois « Jules Ferry »⁹ sur l'enseignement primaire. Cet essor répond aussi à l'objectif des fondateurs de la III^{ème} République de former des citoyens aptes à la défendre après le désastre de Sedan : l'enseignement de la gymnastique prépare aux exercices militaires¹⁰. Au-delà de l'enceinte scolaire, un mouvement plus large en faveur de l'éducation par le sport se développe, incarné notamment par le combat pour promouvoir l'idéal olympique¹¹. Il faudra attendre le Front populaire et la création d'un sous-secrétaire d'État aux sports et à l'organisation des loisirs confié à Léo Lagrange pour que l'État encourage la pratique du sport par le plus grand nombre notamment en finançant des infrastructures publiques¹². Sous des dénominations variées, se met en place progressivement une administration centrale¹³ et déconcentrée de la jeunesse et du sport destinée à encourager à la fois le sport d'élite et le sport pour tous¹⁴. Sous la V^{ème} République, cette politique est érigée 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 œuvre¹⁵. La contribution à la formation des élèves de l'éducation physique et sportive (EPS) est davantage reconnue et mieux évaluée avec à tous les niveaux de scolarité un volume horaire obligatoire de plus en plus conséquent¹⁶, ainsi qu'une définition des acquis de compétence requis¹⁷. La filière est progressivement revalorisée avec des enseignants rattachés à l'éducation nationale à partir de 1981, la création d'une agrégation en 1982¹⁸, et de départements universitaires consacrés aux sciences et techniques des activités sportives. Ce dispositif est complété par l'implantation dans l'enseignement secondaire de sections sportives scolaires qui proposent un enseignement sportif complémentaire aux cours d'EPS dans un sport spécifique et dont le but est de former et détecter les futurs champions français. Les fédérations sportives scolaires et les associations sportives – dont la création est obligatoire dans l'enseignement secondaire – jouent un rôle essentiel dans la promotion du sport scolaire et universitaire¹⁹. En effet, si les contenus et l'enseignement de l'EPS sont de la seule responsabilité de l'éducation nationale, le développement du sport scolaire ne peut se faire qu'en partenariat avec les collectivités locales qui gèrent les infrastructures sportives et le mouvement sportif associatif. Cette politique a aussi nécessité la mise en place d'un dispositif règlementaire pour garantir un examen et un suivi médical des élèves²⁰. Plus généralement, l'importance de l'éducation physique et sportive, qui « concourt directement à la

⁷ J.-J. Rousseau, *Émile ou De l'Éducation*, 1761 : « Voulez-vous cultiver l'intelligence de votre élève, cultivez la force qu'elle doit gouverner, exercez continuellement son corps, rendez-le robuste et sain, pour le rendre sage et raisonnable. » ; Projet Lakanal sur l'instruction publique du 27 brumaire An III : « Les élèves seront instruits dans les exercices les plus propres à entretenir la santé et à développer la force et l'agilité du corps. En conséquence, les garçons seront élevés aux exercices militaires... On les formera, si la localité le comporte, à la natation... Il sera publié des instructions pour déterminer la nature et la distribution des autres exercices gymnastiques propres à donner au corps de la force et de la souplesse, tels que la course, la lutte, etc... ».

⁸ Loi Falloux relative à l'enseignement du 15 mars 1850.

⁹ La loi Georges du 27 janvier 1880 dispose que l'enseignement de la gymnastique est obligatoire dans les établissements d'instruction publique pour les garçons : <http://www.le-temps-des-instituteurs.fr/ens-gymnastique.html>

¹⁰ Ministère de l'instruction publique, *Manuel de gymnastique et des exercices militaires*, Éditions Hachette, 1880.

¹¹ P. de Coubertin, *Mémoires olympiques*, Éditions Bartillat, 1931.

¹² « Il y a 80 ans, le Front populaire inventait le sport ... populaire », *Le Monde*, 28 avril 2016 :

<https://www.lemonde.fr/sport/article/2016/04/28/le-sport-sous-le-front-populaire>

¹³ Commissariat général à l'éducation générale et aux sports créé en juillet 1940 par le régime de Vichy et confié à Jean Borotra.

¹⁴ Ordonnance n°45-1922 du 28 août 1945 relative à l'activité des associations, ligues, fédérations et groupements sportifs.

¹⁵ Maurice Herzog, Haut-commissaire à la jeunesse et aux sports de 1958 à 1963 et secrétaire d'État de 1963 à 1966, auquel succède François Missoffe, en qualité de ministre de la jeunesse et des sports.

¹⁶ Bulletin Officiel spécial n°11 du 26 novembre 2015 : programmes d'enseignement de l'école élémentaire et du collège.

¹⁷ Bulletin officiel de l'éducation nationale, attestation scolaire de savoir-nager :

http://www.education.gouv.fr/bulletin_officiel

¹⁸ Arrêté du 24 septembre 1982 instituant une agrégation d'éducation physique et sportive.

¹⁹ Union nationale sportive scolaire (1 045 091 licenciés), Fédération sportive éducative de l'enseignement catholique (1 027 637 licenciés), Union sportive de l'enseignement du premier degré (796 934 licenciés), Fédération française d'éducation physique et de gymnastique volontaire (514 849 licenciés), Union française des œuvres laïques d'éducation physique (345 593 licenciés). INJEP, Mars 2017, Les chiffres-clés du sport : http://www.injep.fr/chiffres_cles_du_sport_2017

²⁰ Circulaire interministérielle n° 2003-062 du 24 avril 2003.

formation de tous les élèves », ²¹ n'a cessé d'être réaffirmée par le législateur. Après avoir longtemps souffert d'être une discipline jugée secondaire par la communauté éducative, l'EPS est désormais perçue comme une discipline à part entière et même comme une matière digne d'une attention particulière, car essentielle à l'équilibre de la personne.²² Cette revalorisation n'est pas propre à la France : les valeurs éducatives du sport ont été consacrées à l'échelle européenne ²³ et internationale²⁴.

L'importance et la diversité des pratiques sportives reflètent cette évolution profonde de la société, facilitée par l'augmentation du temps libre et l'élévation du niveau de vie. Premier constat : la dynamique générale tout au long du XX^{ème} siècle est celle d'une croissance soutenue et presque ininterrompue. Ainsi, alors qu'on estime qu'il y avait en 1909 environ 900 000 membres d'associations spécialisées dans les activités gymniques ou sportives²⁵, le nombre de licenciés dans l'ensemble des fédérations sportives a dépassé en 2015 le seuil des 16 millions ²⁶. Et près de 90 % des Français déclarent s'adonner au sport au moins une fois dans l'année, même si ce chiffre ne doit pas masquer le fait que seuls 42% pratiquent un sport au moins une fois par semaine²⁷. En parallèle, il y a un renouvellement avec la création continue de sports nouveaux²⁸ mais aussi une différenciation des pratiques à l'intérieur d'un même sport. On assiste donc à la fois à une massification du phénomène sportif et à une individualisation des choix. En ce qui concerne la place des femmes dans le sport, si le nombre d'adeptes tend à égaliser celui des hommes chez les moins de 25 ans, il reste moins élevé dans les tranches d'âge supérieures et les pratiques demeurent sensiblement différentes²⁹. Autre phénomène marquant, on fait désormais du sport tout au long de la vie : si la pratique diminue après l'âge de la retraite, elle reste élevée, y compris chez les plus de 75 ans³⁰. Le sport, présent sous de multiples formes dans la vie quotidienne des Français, est désormais perçu comme un élément essentiel du bien être et du souci de soi. Les progrès multiples des technologies y ont puissamment contribué avec corrélativement une augmentation des exigences de confort. L'essor du « sport santé », encouragé par les pouvoirs publics et le mouvement mutualiste,³¹ pour lutter notamment contre l'obésité, la sédentarité et le vieillissement en est une illustration frappante. De nouveaux métiers³² se créent et de nombreux lieux et modes de socialisation par le sport apparaissent, que ce soit en pleine nature ou dans les villes comme en témoigne la multiplication des clubs de « gym » sous des appellations variées³³.

Cet essor de la pratique du sport en France est en bonne partie le fruit de l'engagement volontaire et du bénévolat associatif. Depuis la fin du XIX^{ème} siècle, le club, structure associative, constitue la cellule de base de tout le mouvement sportif, au plan national et international. Ces associations sportives se sont très tôt regroupées en fédérations uni sports ou omnisports, qui se sont vu confier à partir de 1945 de plus en plus de missions de service public nécessitant l'adoption de statuts comportant des dispositions obligatoires et un règlement disciplinaire³⁴. Au côté des fédérations olympiques, elles sont également membres du Comité national olympique et sportif français (CNOSF), qui représente le mouvement olympique et est le gardien de la déontologie sportive. On compte aujourd'hui en France 307 500 associations, dont le sport est le domaine d'activité principal,³⁵ qui emploient environ 3,5 millions de bénévoles³⁶. Elles recouvrent des réalités

²¹ Article L. 121-1 du Code de l'éducation nationale.

²² I. Queval, « S'accomplir ou se dépasser : Essai sur le sport contemporain », NRF, Éditions Gallimard, 2004, p.323.

²³ Charte européenne du sport adoptée le 24 septembre 1976.

²⁴ UNESCO, Charte internationale de l'éducation physique, de l'activité physique et du sport, novembre 2015 ; Charte Olympique, Principes Fondamentaux de l'Olympisme : « L'Olympisme est une philosophie de vie, (...) Alliant le sport à la culture et à l'éducation, l'Olympisme se veut créateur d'un style de vie fondé sur la joie dans l'effort, la valeur éducative du bon exemple, la responsabilité sociale et le respect des principes éthiques fondamentaux universels. »

²⁵ J. Defrance, « Les pratiquants du sport. Mise en perspective historique », in *Le sport en France*, La Documentation française, 2008, p. 93.

²⁶ INJEP, Mars 2017, [Les chiffres-clés du sport](#).

²⁷ *Idem*.

²⁸ G. Vigarello, *Passion Sport : histoire d'une culture*, Éditions Textuel, 2000 : plus de 40 sports nouveaux sont apparus entre 1970 et 2000 avec souvent la revendication d'une « contre-culture » et la recherche de sensations extrêmes en ayant recours à de nouvelles technologies.

²⁹ INJEP, Mars 2017, Les chiffres-clés du sport, La place des femmes dans le sport, tableaux n° 15 à 18.

³⁰ *Idem*.

³¹ Communiqué de presse « Promotion de l'activité physique ou sportive pour la santé : la Mutualité Française crée l'Institut sport santé pour permettre l'accès à la pratique d'une activité physique ou sportive adaptée et régulière », 09 septembre 2010 : <https://www.mutualite.fr/.../promotion-de-l-activite-physique-ou-sportive-pour-la-santé>.

³² ONISEP, *Les métiers du sport*, Coll. Parcours, novembre 2017.

³³ À titre d'exemple, on peut citer la « Fédération de la gymnastique volontaire » d'utilité publique qui réunit plus de 516 300 pratiquants au sein de 6 000 clubs.

³⁴ Article L. 131-8 du Code du sport.

³⁵ « Neuf associations sur dix fonctionnent sans salarié », *Insee Première* n° 1587, mars 2016.

³⁶ CRDLA, Le sport en quelques chiffres, décembre 2017 : <http://crdla-sport.franceolympique.com>

très diverses puisque si leurs dirigeants sont bénévoles, les plus importantes d'entre elles gèrent des salariés et sont astreintes à une gestion de plus en plus complexe et rigoureuse³⁷. Au total, le volume de l'activité bénévole dans le sport était estimé équivaloir à 274 000 emplois à temps plein en 2007³⁸. Ce poids du bénévolat manifeste à quel point le sport est d'abord une passion partagée, transmise par un très grand nombre de personnes de milieux très divers. Toute autre est la réalité du sport professionnel, qui peut être appréhendée selon plusieurs critères. Les fédérations ne reconnaissent la qualité de sportif professionnel qu'à ceux qui sont qualifiés pour participer aux compétitions dont l'organisation est confiée aux ligues professionnelles³⁹. Une autre approche consiste à identifier les sportifs qui évoluent au plus haut niveau de leur discipline et qui vivent des revenus issus leur pratique sportive⁴⁰. Enfin, le sportif de haut niveau est un sportif inscrit sur une liste par référence à des critères de performance dans la discipline considérée⁴¹. Autour du sport professionnel, se développe une économie propre⁴², caractérisée par des clubs professionnels, avec une hiérarchie financière et sportive marquée – en particulier dans le football – et des métiers spécifiques, tels que celui d'agent sportif.

Le retentissement du sport dans la société se mesure aussi à l'importance de son public et aux élans de ferveur collective qu'il suscite. Par nature, le sport est source d'émotions individuelles et collectives, ce qui explique la popularité des spectacles sportifs⁴³. Il serait plus juste d'ailleurs de parler « des publics » du sport tant ils sont divers selon l'importance de la manifestation et des enjeux : les proches et la famille venant encourager « leur poulain », les adhérents d'un club dans une compétition locale à domicile, les foules venues assister à une rencontre nationale ou internationale...⁴⁴. L'attractivité d'une compétition dépend de facteurs multiples : les enjeux locaux ou nationaux (l'écusson, le maillot, le drapeau), l'atmosphère festive, la découverte de la nature ou de parcours aménagés par l'homme⁴⁵, la présence de vedettes emblématiques... Lieu par excellence de cette relation singulière entre le public et les sportifs, le stade a fait l'objet de très nombreuses analyses sociologiques qui le décrivent comme un espace de consensus mais aussi de différenciation culturelle et sociale. La présence des supporters, venus soutenir leur athlète ou leur équipe est aussi un facteur de l'ambiance propre aux rencontres sportives. Dans le cas du football, il a fallu pour éviter les débordements lors des rencontres à forts enjeux, adopter des dispositifs particuliers pour sécuriser les accès⁴⁶ et les zones d'accueil des « fans »⁴⁷, jusqu'à créer un fichier national des interdits de stade⁴⁸. La médiatisation est devenue un paramètre essentiel, de plus en plus nombreux étant ceux qui vivent le sport par procuration devant leur écran. Si la popularité des champions a attiré les foules dès l'avènement du sport dans sa forme contemporaine, leur renommée a été considérablement amplifiée par la télévision, puis aujourd'hui par les médias numériques et les réseaux sociaux, au point d'en faire des « icônes » dont les faits et gestes sont suivis par des millions de fans⁴⁹. Les plus grands événements ont acquis une audience européenne et même planétaire qui fait du spectacle sportif un rendez-vous universel dépassant les barrières linguistiques et culturelles, comme en témoignent par exemple, le Tour de France, les Jeux Olympiques et la Coupe du monde de football⁵⁰. Cette évolution a eu pour conséquence de faire monter les enchères pour les retransmissions qui atteignent des montants vertigineux⁵¹, au point que le législateur a été amené à

³⁷ W. Andreff, J.-F. Nys, *Économie du sport*, Que sais-je ?, PUF, 2002, pp. 32-37.

³⁸ V. Tchernonog, *Le Paysage associatif français*, Dalloz, 2007.

³⁹ F. Besnier « Ligue professionnelle », in *Dictionnaire juridique du sport*, sous la dir. C. Dugodon, J.-P. Karaquillo, Dalloz, 2013, p. 222.

⁴⁰ Cette définition correspond à la situation des sportifs de haut niveau sans appartenir à un secteur professionnel déterminé comme tel par le cadre fédéral : golf, natation, tennis, tennis de table.

⁴¹ Site du ministère des sports : <http://www.sports.gouv.fr/Sport-de-haut-niveau>

⁴² W. Andreff, J.-F. Nys, *op. cit.*, p. 37 et suivantes.

⁴³ N. Elias, E. Dunning, *Sport et civilisation, la violence maîtrisée*, Éditions Fayard, 1994.

⁴⁴ C. Bromberger et L. Lesterlin « Le Sport et ses publics », in *Le sport en France*, La Documentation française, 2008, p. 113.

⁴⁵ Sports de plein air, Tour de France, Vendée Globe, golf et sports équestres...

⁴⁶ Fiche pratique « Interdiction de stade - Interdiction de déplacement », site service-public.fr : <https://www.service-public.fr>

⁴⁷ Instruction ministérielle portant prescriptions nationales en matière de sécurisation des « fan zones » organisées à l'occasion de l'Euro 2016 en France, 5 Mars 2015.

⁴⁸ « Le ministère de l'Intérieur met en place un fichier national des interdits de stade », *Le Monde*, 4 septembre 2009 : <https://www.lemonde.fr/le-ministere-de-l-interieur-met-en-place-un-fichier-national-des-interdits-de-stade>

⁴⁹ À titre d'exemples, Zinedine Zidane et Kylian Mbappé sont suivis sur Instagram respectivement par près de 20 et 19,5 millions de fans.

⁵⁰ Le Tour de France est diffusé par plus de 80 chaînes dans près de 190 pays et rassemble environ un milliard de téléspectateurs chaque année. Les JO d'été de 2012 à Londres ont rassemblé près de 3,6 milliards de téléspectateurs, soit 50% de la population mondiale. Selon Médiamétrie, 19,3 millions de téléspectateurs en France ont regardé la finale de [la Coupe du monde](#) entre [la France et la Croatie](#), et jusqu'à 22,3 millions à la fin du match...

⁵¹ « Avec RMC Sport, SFR mise gros sur la Ligue des champions », *Le Monde*, 19 septembre 2018 : <https://www.lemonde.fr/sfr-mise-gros-sur-la-ligue-des-champions>

fixer la liste des événements d'importance majeure qui ne peuvent être retransmis en exclusivité afin d'éviter qu'une partie importante du public soit privée de la possibilité de les suivre.⁵²

Le large consensus social et politique sur les « vertus du sport » a abouti à reconnaître son importance dans tous les champs de la vie sociale et à qualifier la promotion et le développement du « sport pour tous » comme étant d'intérêt général⁵³. Le droit pour chacun de pratiquer le sport et de participer aux compétitions sportives, a été reconnu au plan national⁵⁴, européen⁵⁵ et mondial⁵⁶. Mais la tension demeure permanente entre les finalités assignées au sport par la loi au nom de l'idéal qu'il incarne et les problématiques concrètes relatives à son financement, au respect des règles éthiques et à son rôle en matière d'intégration.

II- Le poids grandissant du sport dans la vie sociale soulève des questions relatives à son financement, au respect des règles éthiques et aux attentes qu'il suscite en termes d'intégration et de cohésion nationale.

Après avoir fortement crû jusqu'aux années 2000⁵⁷, la part en valeur relative de la dépense sportive nationale dans le PIB a atteint un palier depuis une dizaine d'années, à environ 1,8 %, soit 38,1 milliards en 2013 selon les derniers chiffres connus⁵⁸. En France, le sport est un bien mixte puisqu'il est financé par la puissance publique presque à parité avec les ménages et les entreprises⁵⁹. La contribution des collectivités territoriales au titre du financement et de la gestion des infrastructures est essentielle puisqu'elle représente plus du tiers du total⁶⁰. Ces chiffres reflètent une double réalité : le rôle vital des équipements de proximité dans le domaine éducatif (piscines, gymnases..) d'une part, et les retombées attendues de l'implantation de grands équipements sportifs sur l'économie et l'aménagement des territoires d'autre part. Les illustrations en sont multiples, qu'il s'agisse des sports de montagne ou nautiques qui apportent une contribution essentielle aux régions concernées⁶¹, ou du rôle que peuvent jouer le cyclisme, la randonnée et plus généralement le sport en pleine nature pour promouvoir le tourisme rural, ou encore de l'importance de la pratique sportive dans la lutte contre les discriminations et les inégalités en milieu urbain. À cet égard, le choix de la Seine-Saint-Denis pour accueillir les JO de 2024 a valeur de symbole. L'État, s'il a un rôle d'impulsion et de coordination essentiel, ne finance le sport qu'à hauteur de 13% environ : la plus grande partie de ses dépenses est destinée à la formation et à la rémunération des personnels enseignants⁶², aux subventions aux fédérations et à la construction d'équipements sportifs d'intérêt national⁶³. Les récentes polémiques sur les éventuelles suppressions de postes au ministère des sports⁶⁴ illustrent les inquiétudes sur la capacité de l'État à assumer ses engagements vis-à-vis du mouvement sportif, alors que se rapproche l'échéance cruciale des JO de 2024. Avec 16,6 milliards d'euros, la contribution des ménages est déterminante pour l'économie du sport : la part de la consommation des biens et services sportifs dans leur budget fluctue autour de 1,5 % depuis 2010⁶⁵, les Français ayant dépensé en 2013 en moyenne autour de 250 euros en articles de sport et 150 euros en service sportifs sous forme notamment de cotisations ou d'abonnements⁶⁶. Si la pratique du sport s'est très largement démocratisée, les choix individuels demeurent cependant en partie le produit d'un « habitus », reflet de nombreux paramètres sociologiques⁶⁷.

⁵² Article 21 de la loi n° 2000-719 du 1 août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

⁵³ Article L. 100-1 du Code du sport : « Les activités physiques et sportives constituent un élément important de l'éducation, de la culture, de l'intégration et de la vie sociale. Elles contribuent notamment à la lutte contre l'échec scolaire et à la réduction des inégalités sociales et culturelles, ainsi qu'à la santé. La promotion et le développement des activités physiques et sportives pour tous, notamment pour les personnes handicapées, sont d'intérêt général. L'égal accès des hommes et des femmes aux activités sportives, sous toutes leurs formes, est d'intérêt général. »

⁵⁴ Le principe de libre accès aux activités physiques et sportives a été élevé au rang de principe général du droit (CE, Sect., 16 mars 1984, *Broadie et a.*, n° 50878).

⁵⁵ Charte européenne du sport.

⁵⁶ Charte internationale révisée de l'éducation physique, de l'activité physique et du sport, 17 novembre 2015.

⁵⁷ J.-F. Bourg, « L'économie du sport », in *Le sport en France*, La Documentation française, 2008, p. 135.

⁵⁸ INJEP, Mars 2017, Les chiffres-clés du sport.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

⁶² 3,9 Md euros en 2013.

⁶³ 0,8 Md euros en 2013.

⁶⁴ « Le sport doit financer le sport », *Le Journal du Dimanche*, 19 septembre 2018 :

<https://www.lejdd.fr/tribune-le-sport-doit-financer-le-sport>

⁶⁵ INJEP, Mars 2017, Les chiffres-clés du sport.

⁶⁶ « Les chiffres clés du marché du sport en France » : <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/chiffres-cles-marche-sport-en-france>

⁶⁷ P. Bourdieu, *La distinction. Critique sociale du jugement*, Éditions de Minuit, Paris, 1979.

Depuis les années 1980, la mondialisation des pratiques et la commercialisation du sport n'ont cessé de s'accroître. Un premier verrou symbolique a sauté avec l'ouverture des JO aux professionnels en 1981, puis un deuxième avec l'autorisation de leur commercialisation en 1986. Les progrès techniques et les possibilités ouvertes par la retransmission télévisée en mondovision ont joué un rôle déterminant en supprimant les barrières nationales, qu'elles soient idéologiques, culturelles ou linguistiques. L'internationalisation des compétitions a eu pour effet de multiplier les événements sportifs et d'accroître considérablement leur diffusion. Du fait de son retentissement planétaire, le spectacle sportif en changeant de dimension, a aussi changé de nature⁶⁸. Les collectivités locales et les nations sont en compétition pour accueillir des équipes renommées ou de grands événements et en attendent des bénéfices en termes économiques ou d'image même s'ils sont difficiles à évaluer. Le sport de haut niveau, générant des flux économiques et financiers de plus en plus importants, est désormais au cœur des stratégies de marques. Le parrainage des athlètes, la vente des espaces publicitaires, la pratique du « naming » ..., autant de ressources nouvelles qui modifient les équilibres de l'économie du sport. Les champions au sommet de la hiérarchie sportive, du fait qu'ils sont prescripteurs de comportements et d'achats, sont les premiers bénéficiaires de cette manne financière⁶⁹. Cette conversion progressive à l'économie de marché a été accélérée au sein de l'Union par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui a créé un marché unique des sportifs professionnels⁷⁰. Cette nouvelle donne marchande, technologique, juridique et sociétale a conduit le sport professionnel à devenir un terrain d'investissement privilégié comme en témoigne l'internationalisation du capital des grands clubs de football, facilitée par l'obligation faite aux États-membres de l'Union d'autoriser leur cotation en bourse, s'ils respectent les conditions requises⁷¹.

L'emprise croissante de l'économie et de la finance sur le sport n'est pas sans soulever de nombreuses questions relatives aux valeurs éthiques qui sont constitutives du sport. La première concerne les inégalités flagrantes en termes de moyens qui fragilisent le postulat de l'égalité de départ des équipes ou des concurrents en présence. Poussée à l'extrême, cette logique affaiblit la « glorieuse incertitude du sport », ressort essentiel de la popularité du spectacle sportif. Un exemple bien connu est celui des championnats de football en Europe : le succès financier et télévisuel de la Ligue des Champions a profondément déséquilibré les championnats nationaux en concentrant les ressources sur une minorité de clubs, cotés en bourse, qui cumulent gains télévisuels, puissance financière et recrutement des meilleurs joueurs⁷². Et les règles de fair-play financier⁷³ introduites par l'UEFA en 2010 n'ont pas substantiellement changé la donne comme en témoigne en France la domination du PSG depuis son rachat par des investisseurs qataris⁷⁴, même si jusqu'à maintenant, cela n'a pas diminué l'intérêt des téléspectateurs et des investisseurs⁷⁵. D'une façon plus générale, les progrès technologiques, dont l'impact est déterminant sur les résultats sportifs, nourrissent une quête permanente de la performance. Si celle-ci a toujours été un des ressorts de la compétition sportive⁷⁶, c'est à la condition de préserver l'imaginaire et l'esprit du sport⁷⁷ fondés sur la foi dans l'impartialité absolue des arbitres, la primauté faite au mérite, l'égalité entre les participants et la garantie de leur loyauté. C'est pourquoi la codification des règles et le respect du « fair-play »⁷⁸ sont consubstantiels au sport. Ceci justifie qu'à certains égards, le monde sportif fonctionne comme une « contre société »⁷⁹ dotée de ses propres règlements pour préserver son idéal. Ainsi, les litiges liés au déroulement des compétitions sportives sont tranchés selon l'ordre juridique interne propre à

⁶⁸ G. Vigarelo, *Du jeu ancien au show sportif : La naissance d'un mythe*, Éditions Seuil, 2002

⁶⁹ En témoigne la progression de la masse des revenus des champions sportifs en activité les mieux rémunérés : 101 millions d'euros pour les 10 premiers en 1990, 336 en 2006 et 555,4 en 2017.

⁷⁰ CJCE, 15 décembre 1995, Bosman, aff. C-415/93.

⁷¹ À la suite d'une demande adressée à la France par la Commission européenne pour supprimer l'interdiction pour les clubs de procéder à un appel public à l'épargne contraire au principe de libre circulation des capitaux, la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 autorise la cotation en bourse.

⁷² W. Andreff, « Sport et télévision : une dépendance économique », in *Le sport en France*, La Documentation française, 2008, p. 159.

⁷³ « Fair-play financier : tout ce qu'il faut savoir », site de l'UEFA : <https://fr.uefa.com>

⁷⁴ « Paris Saint-Germain : les 5 chiffres de sa domination en coupes », RTL, 6 avril 2017 : <https://www.rtl.fr/paris-saint-germain-les-5-chiffres-de-sa-dominance-en-coupees>

⁷⁵ « Une Ligue 1 sans suspense mais pas sans intérêt(s) », *Le Monde*, 5 octobre 2018 : [https://www.lemonde.fr/une-ligue-1-sans-suspense-mais-pas-sans-interet\(s\)](https://www.lemonde.fr/une-ligue-1-sans-suspense-mais-pas-sans-interet(s))

⁷⁶ N. Elias, E. Dunning, *op. cit.*

⁷⁷ Lors d'un message radiodiffusé le 4 août 1935 et publié à l'occasion du 39^{ème} anniversaire des Jeux de la 1^{ère} Olympiade à Athènes, Pierre de Coubertin énonce qu'« une des principales caractéristiques de l'athlétisme moderne est d'être une religion ».

⁷⁸ Charte Olympique, Principes Fondamentaux de l'Olympisme : « *La pratique du sport est un droit de l'homme. Chaque individu doit avoir la possibilité de faire du sport sans discrimination d'aucune sorte et dans l'esprit olympique, qui exige la compréhension mutuelle, l'esprit d'amitié, de solidarité et de fair-play* ».

⁷⁹ B. Jeu, « La contre-société sportive et ses contradictions », *Esprit*, octobre 1973, p.392.

chaque fédération, elle-même organisée selon un mode pyramidal et intégrée au mouvement olympique gouverné par le CIO, sous le contrôle du juge administratif et du juge judiciaire⁸⁰. Mais dès lors que le sport est devenu une activité professionnelle à part entière avec des enjeux considérables, se pose plus que jamais la question de sa régulation.

La lutte contre le dopage, cruciale pour garantir l'intégrité des compétitions sportives et pour protéger la santé des sportifs, est emblématique de la complexité des débats sur l'éthique du sport. Dès les années soixante, les premières actions antidopage se mettent en place⁸¹ avec notamment l'adoption en France d'une définition légale du dopage dès 1965⁸². L'arsenal réglementaire ne cessera d'être complété au fil des scandales révélant l'ampleur du mal et la sophistication des dispositifs utilisés⁸³. La lutte est rendue très difficile par le fait que le dopage est présent sous de multiples formes dans une société qui encourage la recherche à tout prix de la performance⁸⁴. Et les enjeux du sport de haut niveau sont tels que la tentation est forte, pour le sportif lui-même à qui on demande de faire d'énormes sacrifices pour se dépasser,⁸⁵ y compris en ruinant sa santé, sans qu'il lui soit toujours facile de comprendre la frontière entre ce qui est permis et ce qui ne l'est pas. Et ceux qui attendent un retour sur leurs investissements (sponsors, club, État..), d'ordre financier, sportif ou politique, peuvent être tentés de fermer les yeux, ou pire, d'organiser le dopage. Le regard des supporters et du public sur ces pratiques est d'ailleurs ambivalent tant ils souhaitent la victoire de leur champion. C'est donc tout un écosystème fondé sur le dopage et sa dissimulation qu'il faut combattre, impliquant l'employeur, l'équipe, les sponsors, les soignants... La détection des substances illicites demande des moyens et des compétences avec des laboratoires spécialisés et des experts dans les instances en charge du contrôle. Enfin, le combat exige une coopération internationale comme l'ont démontré les scandales successifs mettant en cause des laboratoires antidopage, des États et des fédérations internationales⁸⁶. Un pas important a été franchi avec l'adoption du code mondial antidopage et la création de l'Agence mondiale antidopage (AMA)⁸⁷. Récemment, le scandale du dopage en Russie aux jeux de Sotchi en 2014 a conduit à durcir encore le dispositif⁸⁸. Tout laisse à penser que cette course poursuite entre les progrès des techniques et des sciences et les instances en charge de lutter contre le dopage n'est pas prête de s'arrêter. Ainsi, il est à craindre qu'avec les progrès spectaculaires de la génétique et de l'intelligence artificielle, apparaissent des questions nouvelles sur « l'humanité augmentée », aux frontières de la bioéthique et du sport⁸⁹.

Au-delà de son rôle dans l'épanouissement des personnes, le sport est d'évidence aussi un enjeu de société. Durant les années soixante et soixante-dix, nombreux sont les intellectuels et sociologues qui dénonçaient les « fonctions idéologiques » dans les sociétés libérales du discours dominant sur les bienfaits du sport. Ce consensus dissimulerait les inégalités sociales et économiques dans la pratique du sport⁹⁰ ou pire, faciliterait l'instrumentalisation du spectacle sportif de masse dans une logique capitaliste⁹¹ ou encore contribuerait au « dressage » du corps⁹². À partir des années 1980, les problématiques de l'intégration/insertion sociale par le sport sont largement débattues. L'État et les collectivités locales ont en effet de plus en plus recours au sport pour pallier les fractures de la société française, notamment dans les banlieues déshéritées⁹³. Le sport joue un rôle central dans la politique de la ville qui se déploie à partir des années 1990 : équipements sportifs de proximité dans les quartiers sensibles, insertion des jeunes avec une formation visant à leur permettant d'accéder à

⁸⁰ CNOSEF, CDES, C. Dudognon, B. Foucher, J.-P. Karaquillo, A. Lacabarats, *Règlement des litiges au sein du mouvement sportif*, Dalloz, 2012.

⁸¹ Les premiers tests antidopage sont appliqués lors des JO de Mexico en 1968.

⁸² Article 1^{er} de la loi n°65-412 du 1^{er} juin 1965 tendant à la répression de l'usage des stimulants à l'occasion des compétitions sportives : « Sera puni d'une amende de 500 à 5.000 F quiconque aura, en vue ou au cours d'une compétition sportive utilisé sciemment l'une des substances déterminées par règlement d'administration publique, qui sont destinées à accroître artificiellement et passagèrement ses possibilités physiques et sont susceptibles de nuire à sa santé. »

⁸³ Loi n° 2006-405 du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage ; ordonnance n°2006-596 du 23 mai 2006 relative à la partie législative du Code du sport.

⁸⁴ I. Queval, *op. cit.*, p.255 et s.

⁸⁵ A. Philonenko, *Du sport et des hommes*, Éditions Michalon, coll. Essais, 1999.

⁸⁶ D. Laurent, « Intégrité dans le sport et lutte contre le dopage », Magazine des anciens élèves de l'ENA, n° 482, août 2018.

⁸⁷ L'Agence mondiale antidopage a été fondée en 1999 à titre d'organisation internationale indépendante.

⁸⁸ « L'Agence mondiale antidopage réintègre la Russie », Le Monde, 20 septembre 2018 : <https://www.lemonde.fr/la-russie-reintegre-l-agence-mondiale-antidopage>

⁸⁹ « Le Mécanhumanimal par Enki Bilal, sportif du futur ? », Le Monde, 12 juin 2013 : <http://vazel.blog.lemonde.fr/le-mecanhumanimal-par-enki-bilal-sportif-du-futur/>

⁹⁰ P. Bourdieu, *Questions de sociologie*, Éditions de Minuit, Paris, 1984, p.186.

⁹¹ J.-M Brohm, *Théorie critique du sport. Essais sur une diversion politique*, coll. Horizon critique, 2017.

⁹² M. Foucault, *Surveiller et punir*, Gallimard, 1975 p. 219-220 ; C. Peignot, *Dits et écrits de Michel Foucault*, tome I, 1954-1975, Éditions Gallimard, p. 1623.

⁹³ Opérations « anti-été chaud » à la suite des événements survenus dans le quartier des Minguettes à Vénissieux en 1981.

des emplois sportifs⁹⁴. À la suite de la ferveur nationale et patriotique suscitée par le triomphe à la Coupe du monde 1998 d'une équipe de France « black-blanc-beur »⁹⁵, l'égal accès de tous à la pratique sportive est érigé en objectif national et présenté comme une condition de l'exercice effectif de la citoyenneté⁹⁶. En 2017, l'égal accès des hommes et des femmes aux activités sportives, sous toutes leurs formes, fait l'objet de la même reconnaissance⁹⁷.

Il est difficile de dresser un panorama exhaustif des politiques très diverses visant à promouvoir l'intégration par le sport et d'en faire une évaluation objective. Il faut tout d'abord souligner le rôle important joué par le mouvement sportif en partenariat avec les collectivités locales et l'État pour encourager l'intégration des plus jeunes par le sport dans la sphère éducative⁹⁸. Dans ce domaine, le rôle des éducateurs sportifs⁹⁹, des bénévoles au sein des clubs¹⁰⁰ et des associations au service d'objectifs d'intérêt général,¹⁰¹ est essentiel. Si dans le monde du travail, le développement du sport en entreprise, encouragé par les pouvoirs publics, contribue au bien-être et à la santé des salariés ainsi qu'à leur insertion sociale et à la cohésion d'entreprise¹⁰², l'offre demeure très inégale et souvent absente¹⁰³. Beaucoup a été fait pour le développement de pratiques adaptées à destination des publics handicapés, grâce notamment à la fédération française handisport et à la fédération française du sport adapté ; toutefois, le nombre de pratiquants reste encore minoritaire au regard du nombre de Français en situation de handicap¹⁰⁴. La reconnaissance législative du Comité paralympique et sportif français par le législateur¹⁰⁵ vise à renforcer cette dynamique dans la perspective des JO de 2024. Il reste également du chemin à parcourir pour atteindre la parité dans le sport : la part des licences féminines représente moins du tiers du total avec des variations très fortes selon les sports¹⁰⁶. De surcroît, les femmes accèdent aussi plus difficilement aux responsabilités dans le monde sportif¹⁰⁷. Plus généralement, il est illusoire de croire que le sport puisse à lui seul réparer les fractures économiques, sociales et culturelles de notre société. Par exemple, si la pratique du sport peut contribuer à retrouver l'estime de soi, elle ne suffit pas à résoudre le problème de l'accès à l'emploi¹⁰⁸. De même, si la magie du sport suscite des moments inoubliables de liesse collective et de ferveur patriotique, comme en juillet dernier lors de la victoire des Bleus à la Coupe du monde de football en Russie¹⁰⁹, cela ne fait pas disparaître d'un coup de baguette magique les problèmes d'intégration qui affaiblissent la cohésion sociale et nationale. Et du fait même que le sport exacerbe les passions collectives, avec une puissance décuplée par le retentissement médiatique des compétitions, il peut aussi nourrir les frustrations et générer de la violence¹¹⁰. Les enjeux sont tels notamment en termes d'image, que les pouvoirs publics¹¹¹ et le mouvement sportif¹¹² ont dû prendre des mesures drastiques pour sécuriser les stades et éviter les débordements, en particulier lors des grands matchs de football. Et l'émoi suscité par les sifflements de la Marseillaise lors de

⁹⁴ Plans Sport-emploi et dispositifs Emploi jeune qui visent notamment à faire des « grands frères » des médiateurs ; P. Dietschy, P. Clastres, *Sport, société et culture en France du XIX^e siècle à nos jours*, Éditions Hachette, p. 198 et s.

⁹⁵ P. Dietschy, P. Clastres, *op. cit.*, « *Les faux semblants de la Coupe du monde 1998* », pp. 200-205.

⁹⁶ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

⁹⁷ Article L. 202-1 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, codifié à l'article L. 100-1, alinéa 4 du Code du sport : « *L'égal accès des hommes et des femmes aux activités sportives, sous toutes leurs formes, est d'intérêt général.* »

⁹⁸ Convention cadre du 18 septembre 2013 entre le MEN, le MSJEPVA, le MDRE et le CNOSF :

http://www.education.gouv.fr/bulletin_officiel

⁹⁹ En 2015, le nombre d'éducateurs sportifs s'élevait à 133 393.

¹⁰⁰ En décembre 2017, on compte 3, 5 millions de bénévoles ; CRDLA, *Le sport en quelques chiffres*, décembre 2017 : <http://crdla-sport.franceolympique.com>

¹⁰¹ L'UCPA compte 240 000 clients pour Sports vacances, 3, 4 millions pour les centres de loisirs et 12 500 emplois.

¹⁰² J. Pierre, *Le sport en entreprise. Enjeux de société*, Éditions Économica, 2015.

¹⁰³ L. Letailleur, « *Le sport en entreprise* », Magazine des anciens élèves de l'ENA, n°482, août 2018 : l'offre sportive serait absente dans plus de 80% des entreprises.

¹⁰⁴ E. Assman, « *Handicap et sport* », Magazine des anciens élèves de l'ENA, n°482, août 2018.

¹⁰⁵ Loi n° 2015-1541 du 27 novembre 2015 visant à protéger les sportifs de haut niveau et professionnels et à sécuriser leur situation juridique et sociale.

¹⁰⁶ INJEP, Mars 2017, *Les chiffres-clés du sport*, La place des femmes dans le sport, tableaux n° 15 à 18.

¹⁰⁷ « *La place des femmes dans le football* », *Le Monde*, 20 juin 2018 : <https://www.lemonde.fr/la-place-des-femmes-dans-le-football-un-enjeu-democratique-et-social>

¹⁰⁸ P. Duret, *Sociologie du sport*, Éditions Payot, 2004.

¹⁰⁹ « *Equipe de France : Revivez la folle parade des Bleus sur les Champs-Élysées* », site de beIN Sports : <http://www.beinsports.com/france/equipe-de-france-de-football>

¹¹⁰ G. Vigarello, *Du jeu ancien au show sportif : La naissance d'un mythe*, Éd. Seuil, 2002, p. 162.

¹¹¹ Loi n° 93-1282 du 6 décembre 1993 relative à la sécurité des manifestations sportives ; loi n° 2006-784 du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives ; création en 2007 d'un fichier national des interdits de stade ; et plus récemment la loi n° 2016-564 du 10 mai 2016 renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme.

¹¹² Règlement de la FIFA sur la sûreté et la sécurité des stades : <https://resources.fifa.com>

plusieurs rencontres¹¹³ a même conduit le législateur à voter des dispositions sanctionnant l'outrage à «l'hymne national» ou au «drapeau tricolore»¹¹⁴.

Les règles sportives, créées pour la plupart en Angleterre¹¹⁵ au cours du XIXème siècle¹¹⁶, avant d'être codifiées progressivement, sont aujourd'hui définies et appliquées à l'échelle mondiale, comme en atteste la liturgie planétaire des Jeux Olympiques. Ce succès prodigieux, qui témoigne des apports positifs du sport et de ses vertus éducatives, traduit la place considérable qu'il occupe désormais dans nos sociétés. Mais en même temps, il fait du sport un enjeu tel, qu'il cristallise toutes les passions et incite aux excès au risque de mettre en péril ses fondements éthiques en allant toujours plus loin dans la course à la performance. Le combat pour préserver l'idéal sportif commence à l'école avec l'éducation physique¹¹⁷, en apprenant à tous les enfants à connaître les limites de leur corps, à ne pas tricher et à respecter l'arbitre. Et il exige une coopération internationale, un engagement sans faille des États et du mouvement sportif mondial, et la mise en place de procédures rigoureuses pour garantir le respect des règles de droit et de l'éthique dans le sport. C'est à ce prix que seront préservées les valeurs olympiques et le mythe sportif qui nourrissent la ferveur et la fraternité des amoureux du sport dans le monde entier.

¹¹³ À titre d'illustration, le match entre France et Algérie de 2001 :

<https://www.youtube.com/watch?v=6fT6XqwvbRE> et le match entre Lorient et Bastia de 2002 :

https://www.youtube.com/watch?v=hoLbN1D_28U

¹¹⁴ L'article 113 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure crée le délit d'outrage à l'hymne national et au drapeau tricolore.

¹¹⁵ Le mot « sport » est à l'origine un terme anglais. : <http://www.gazettelitteraire.com/article-l-etymologie-du-mot-sport>

¹¹⁶ « La genèse du sport en tant que problème sociologique » in N. Elias, E. Dunning, *op. cit.*, p.171 et s.

¹¹⁷ M. Serres, *Variations sur le corps*, Éditions Le pommier, 1999, p. 44.

Deuxième conférence : 12 décembre 2018

L'éducation et le sport

La modératrice :

■ Dominique Laurent

conseillère d'État, présidente de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)

Les intervenants :

■ Benoît Lasnier

directeur national, Union sportive de l'enseignement du premier degré (USEP)

■ Cyril Nazareth

sociologue, membre du Centre Maurice Halbwachs, enseignant à l'UFR STAPS de l'université Paris-Sud

■ Lilian Thuram

président de la Fondation Éducation contre le racisme, pour l'égalité

Présentation de la conférence

Dans la Grèce antique, la pratique de la gymnastique était déjà jugée essentielle à la formation du citoyen¹¹⁸. Mais il a fallu attendre 1828 pour que le sport dans sa forme contemporaine soit promu comme méthode d'éducation, par Thomas Arnold¹¹⁹ au collège de Rugby en Angleterre, afin d'encourager le « self-government » des élèves. Les jeux sportifs ont été ainsi reconnus pour la première fois comme favorisant l'autonomie de l'élève, la socialisation, le respect de la règle, l'acquisition d'une morale et de vertus collectives¹²⁰. Très vite, cette approche pédagogique novatrice est saluée pour ses résultats et promue par une avant-garde intellectuelle en Europe¹²¹. Depuis, le débat sur les vertus éducatives du sport n'a cessé de s'intensifier, reflétant la place croissante qu'occupe le sport à l'école et dans la société contemporaine.

Les finalités éducatives du sport ont longtemps divisé le mouvement sportif, suscité des réserves dans le monde scolaire et académique et fait l'objet de débats dans la sphère publique (I). Aujourd'hui, si l'apport positif du sport au sein de l'école est reconnu et si le partenariat entre le mouvement sportif et les pouvoirs publics a permis d'incontestables progrès, d'importantes questions éducatives, éthiques et sociales continuent de se poser (II).

¹¹⁸ Platon, *La République*, II et III ; Aristote, *Éthique à Nicomaque*, II, 6.

¹¹⁹ Thomas Arnold, enseignant et historien, a été tuteur de la Rugby School de 1828 à 1841.

¹²⁰ Sur la portée et le retentissement de cette nouvelle pédagogie par le sport cf. I. Queval, *S'accomplir ou se dépasser : Essai sur le sport contemporain*, NRF, Editions Gallimard, 2004, p. 157 et s.

¹²¹ H. Taine, *Notes sur l'Angleterre*, Paris, 1860.

I- Les finalités éducatives du sport ont longtemps divisé le mouvement sportif, suscité des réserves dans le monde scolaire et académique et fait l'objet de débats dans la sphère publique.

Dès la fin du XIX^{ème} siècle, les promoteurs de la pratique sportive qui s'inspirent du modèle britannique, ont conscience qu'au-delà d'une discipline physique et de l'apprentissage des règles, le sport a aussi des finalités éducatives et sociales. Leurs initiatives sont puissamment encouragées par la loi de 1901 qui en consacrant la liberté d'association¹²², facilite l'essor du mouvement sportif. Les premières fédérations omnisport, dites affinitaires¹²³, ont en commun de placer les préoccupations éducatives au cœur de leur projet, tout en incarnant des visions politiques et sociales très différentes. Ainsi l'Union des sociétés françaises de sports athlétiques (USFSA) est fondée en 1887 avec comme but de lutter contre la professionnalisation du sport. Elle a été à l'origine de la création de la Fédération internationale de football association (FIFA) et de la promotion des jeux Olympiques, notamment lors de leur tenue à Paris en 1901¹²⁴. La Fédération sportive et culturelle de France (FSCF) qui naît en 1898, lors du premier concours de gymnastique réunissant les patronages de Paris et de la banlieue, est imprégnée par le christianisme social¹²⁵. Dans le sillage de la création de la ligue de l'enseignement en 1866¹²⁶, naissent des amicales laïques réunissant enseignants et parents, pour développer des activités sportives et culturelles pour les jeunes. Ceci débouche en 1928 sur la constitution de l'Union française des œuvres laïques d'éducation physique (UFOLEP), qui a pour ambition de développer un sport populaire avec une finalité éducative et citoyenne. L'origine de la Fédération sportive et gymnique du travail (FSGT), formellement créée en 1934, est clairement liée à la naissance du monde ouvrier : le développement du sport doit améliorer la santé des travailleurs en luttant notamment contre la tuberculose et l'alcoolisme¹²⁷. En parallèle, à partir des années 1920, le mouvement sportif se structure aussi dans le cadre de fédérations unisport, dont l'objet est de promouvoir une discipline particulière. Davantage dans une logique d'apprentissage technique et de performance, elles sont néanmoins attachées à transmettre l'imaginaire et l'esprit du sport¹²⁸ fondés sur la foi dans l'impartialité des arbitres, la primauté faite au mérite, l'égalité entre les participants et la garantie de leur loyauté¹²⁹. Leur fonctionnement est d'inspiration démocratique puisqu'à tous les étages, les dirigeants sont élus par les adhérents. Elles codifient progressivement les règles encadrant les disciplines sportives destinées à garantir le respect du « *fair-play* », consubstantiel au sport. Enfin, il faut souligner le rôle éminent joué par le mouvement olympique pour promouvoir les valeurs éducatives du sport. Son fondateur, Pierre de Coubertin, s'est passionné toute sa vie pour les questions éducatives¹³⁰ et en ressuscitant les jeux Olympiques à Athènes en 1896, il a voulu avant tout « *permettre aux sports de mieux remplir leur rôle éducatif* »¹³¹. Il faut cependant souligner que le sport dans l'entre-deux guerres reste essentiellement une pratique de jeunes adultes. Ainsi, ce n'est qu'en 1936, que la fédération d'athlétisme ouvre ses portes aux cadets. Et par ailleurs, la pratique féminine du sport a été longtemps très minoritaire. Il est significatif que l'ouverture des jeux Olympiques au sport féminin se soit faite contre la volonté de son fondateur¹³² et qu'elle ait été le fruit du combat acharné de ligues féminines et de sportives engagées au service de cette cause¹³³.

Paradoxalement, alors que l'avènement de l'école républicaine obligatoire est quasiment contemporain du développement du sport en France, le mouvement sportif et l'institution scolaire sont longtemps restés deux mondes séparés. Pourtant, les Lumières et les projets révolutionnaires en matière d'instruction publique avaient déjà souligné l'intérêt de l'éducation physique pour

¹²² Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

¹²³ Voir la définition d'une [fédération affinitaire](#) sur le site de l'NSEE.

¹²⁴ L'USFSA n'a pas survécu à la première guerre mondiale et en 1932 le football franchit le pas du professionnalisme en France.

¹²⁵ G. Cholvy, « Patronages et œuvres de jeunesse dans la France », *Revue d'histoire de l'Église de France*, 1982, n°181, pp. 235-256.

¹²⁶ <https://francearchives.fr/commemo/recueil-2016/39294>

¹²⁷ R. Besson, P. Machu et J-P. Mougin, « Le rôle éducatif du sport », *Informations sociales*, vol. 187, n°1, 2015, pp. 87-95.

¹²⁸ P. de Coubertin, message radiodiffusé le 4 août 1935 publié à l'occasion du 39^{ème} anniversaire des Jeux de la 1^{ère} Olympiade à Athènes, 1896 : « *Une des principales caractéristiques de l'athlétisme moderne est d'être une religion* ».

¹²⁹ G. Vigarello, « Du jeu ancien au show sportif », dernière partie, Éditions Seuil, 2002.

¹³⁰ Dès 1887, il développe l'idée que le sport peut stimuler la réflexion et renforcer la capacité de concentration.

¹³¹ « *Pour ennoblir et fortifier les sports, pour leur assurer l'indépendance et la durée et les mettre ainsi à même de mieux remplir le rôle éducatif qui leur incombe dans le monde moderne* » ; Pierre de Coubertin, *L'Indépendant belge*, 23 avril 1906.

¹³² Y. Ripa, « Les femmes aux Jeux olympiques », *Encyclopédie pour une histoire nouvelle de l'Europe*, 2016, disponible sur : <https://ehne.fr/node/787> (consulté en novembre 2018).

¹³³ La pionnière en aviron, Alice Milliat (1899-1938), présidente du club omnisport féminin Femina sport (1912) et trésorière de la Fédération française du sport féminin (1917) en est un remarquable exemple. Elle fonde en 1921 la Fédération sportive féminine internationale (FSFI) et organise à Paris en 1922 les Jeux olympiques féminins sur le modèle de ceux d'Héra qui avaient été fondés par seize femmes au VI^e siècle avant J.-C.

l'épanouissement des élèves¹³⁴. Et dès 1850, la gymnastique est introduite à titre facultatif dans les programmes de l'école primaire¹³⁵ avant d'être érigée au rang de discipline obligatoire par les lois « Jules Ferry »¹³⁶ sur l'enseignement primaire. Mais pour les fondateurs de la Troisième République, il s'agit prioritairement de former des citoyens aptes à la défendre après le désastre de Sedan : l'enseignement de la gymnastique prépare aux exercices militaires¹³⁷. Par ailleurs, les mouvements hygiénistes déconseillent la pratique du sport pour les enfants dont les organismes seraient trop fragiles. Enfin et surtout, les pratiques sportives sont jugées par les institutions académiques trop récréatives pour être compatibles avec l'institution scolaire et faire l'objet d'un enseignement. Les modèles d'éducation corporelle privilégiés sous la Troisième République sont plus systématiques et plus ordonnés. À travers une pratique très codifiée de la gymnastique ou de la natation, l'éducation physique est enseignée comme les autres matières : l'élève doit faire ses apprentissages corporels avant d'être en situation réelle¹³⁸. Ainsi s'explique que contrairement au modèle libéral des « *public schools* » britanniques, qui s'appuient dès la seconde moitié du XIX^e siècle sur l'acceptation volontaire par les élèves de règles communes dans le cadre de jeux ou de joutes sportives pour encourager l'autodiscipline, l'esprit d'équipe et la performance, l'école républicaine privilégie un enseignement défini selon un modèle unique et dans une relation classique de maître à élèves. Il est intéressant de noter que la pratique sportive est davantage présente dans l'enseignement privé comme en témoigne la création dès 1911 de l'Union générale de l'enseignement libre¹³⁹. La culture jacobine qui imprègne fortement l'école de la République, attachée au principe d'égalité et à ce que tous les élèves suivent les mêmes cours sur l'ensemble du territoire, est un frein puissant aux ouvertures vers le monde sportif qui conduiraient inéluctablement à des pratiques diversifiées. Néanmoins, l'introduction du sport dans les programmes d'enseignement se fait à petit pas, avec la Méthode française en 1925¹⁴⁰. Surtout, les débuts du sport scolaire sur la base du volontariat, encouragé par des pédagogues passionnés, avec dès les années vingt une stratification par catégories d'âge font évoluer progressivement les esprits. La reconnaissance institutionnelle date des années trente : création de l'office du sport universitaire en 1931, élargi au second degré en 1938, qui est à l'origine de l'Union nationale du sport scolaire (UNSS)¹⁴¹. Enfin le premier degré s'organise à l'initiative de la ligue de l'enseignement avec la naissance de l'Union sportive de l'enseignement du premier degré (USEP), en 1939.

Au-delà de l'enceinte scolaire et du mouvement sportif, les valeurs éducatives liées au sport sont aussi un enjeu culturel, social et politique. Ainsi, la promotion de la gymnastique comme priorité nationale, soutenue par la fondation de l'Union des sociétés de gymnastique de France (USGF) en 1873, est indissociable de l'élan patriotique qui a suivi la défaite face à l'Allemagne¹⁴². Et l'impulsion donnée par le ministère des armées qui s'inspire du modèle prussien pour la préparation physique des conscrits est essentielle. En témoigne le rôle majeur joué par l'École normale de gymnastique et d'escrime de Joinville-le-Pont de 1852 à 1953¹⁴³. Plus généralement, les courants de pensée qui inspirent les réflexions sur le rôle éducatif du sport en France reflètent en partie les clivages sociopolitiques qui traversent la Troisième République à ses débuts. Ainsi, l'approche libérale qui inspire la *Revue athlétique* de Pierre de Coubertin, plutôt soutenue par des personnalités de droite, est différente de la philosophie égalitaire de la Ligue nationale de l'éducation physique¹⁴⁴ dont sont membres des personnalités radicales telles que Georges Clémenceau et Alexandre Millerand. La Ligue girondine de l'éducation physique¹⁴⁵ incarne une troisième voie en prônant une éducation sportive

¹³⁴ J.-J. Rousseau dans *l'Émile*, 1761 : « Voulez-vous cultiver l'intelligence de votre élève, cultivez la force qu'elle doit gouverner, exercez continuellement son corps, rendez-le robuste et sain, pour le rendre sage et raisonnable. » ; Projet Lakanal sur l'instruction publique du 27 brumaire an III : « Les élèves seront instruits dans les exercices les plus propres à entretenir la santé et à développer la force et l'agilité du corps. En conséquence, les garçons seront élevés aux exercices militaires... On les formera, si la localité le comporte, à la natation... Il sera publié des instructions pour déterminer la nature et la distribution des autres exercices gymnastiques propres à donner au corps de la force et de la souplesse, tels que la course, la lutte, etc... ».

¹³⁵ Loi Falloux du 15 mars 1850.

¹³⁶ 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).

¹³⁷ Ministère de l'instruction publique, *Manuel de gymnastique et des exercices militaires*, Hachette et Cie, Paris, 1998, disponible sur : https://www.reseau-canope.fr/musee/collections/fr/museum/pdf?ids%5B0%5D=mne_7a6fae7c-30e3-4c94-bafa-bd7ad43aaf68 (consulté en novembre 2018).

¹³⁸ P. Arnaud, « Pourquoi dit-on que le sport est éducatif ? Question d'actualité... question d'histoire... », *Tréma*, pp. 53-66.

¹³⁹ www.archivesnationales.culture.gouv.fr/camt/fr/egf/...efg/.../2009_005_FICHE.html

¹⁴⁰ staps2.free.fr/licence2/fichiers/1918_1945.doc

¹⁴¹ <https://unss.org/>

¹⁴² En 1875, l'USGF dont le comité directeur accueille les sommités scientifiques, littéraires et politiques organise ainsi une grande Fête de la Régénération nationale présidée par Jules Simon.

¹⁴³ data.bnf.fr/.../ecole_normale_de_gymnastique_et_d_escrime_joinville-le-pont_val-d...

¹⁴⁴ Présidée par Paschal Grousset, ancien communaliste déporté.

¹⁴⁵ Fondée par [Philippe Tissé](#), médecin hygiéniste.

locale privilégiant la santé et l'épanouissement des enfants. Et bien sûr, le retentissement des compétitions sportives, de plus en plus médiatisées ne laisse pas indifférents les milieux intellectuels et politiques. Le Tour de France en est la meilleure illustration : créé en 1903¹⁴⁶, il suscite très vite un engouement qui va au-delà des milieux sportifs : grande fête populaire, épopée dont les coureurs sont les héros¹⁴⁷, il est aussi l'occasion de célébrer les valeurs républicaines et patriotiques¹⁴⁸. Le parcours des champions est érigé en exemple par les médias qui font l'éloge de leur endurance et de leur esprit de sacrifice. Ainsi, la dimension éducative du sport, fondée sur le mérite et le dépassement de soi et qui incarne des valeurs positives et une morale compatibles avec la République, est de mieux en mieux admise dans la société. Les pouvoirs publics ont d'ailleurs très tôt encouragé l'accueil par la France des grandes compétitions sportives internationales, considéré comme une source de prestige national¹⁴⁹. Néanmoins, pour l'essentiel, l'État est longtemps resté en retrait, laissant au mouvement associatif et aux collectivités locales l'initiative dans la diffusion des valeurs sportives et le financement des infrastructures. En dépit d'appels de nombreuses personnalités et d'élus locaux¹⁵⁰, le personnel politique sous la Troisième République demeure réticent à la construction d'une politique sportive dirigiste et laisse aux autorités académiques le soin de définir les programmes éducatifs. Ce n'est qu'à partir de 1929, avec la création d'un sous-secrétariat d'État à l'éducation physique¹⁵¹, que sont débattues à la Chambre les questions relatives à la formation des éducateurs sportifs, à la création d'un corps d'inspection, au financement des équipements et spectacles sportifs... Et il faudra attendre le Front populaire et la création en 1936 d'un sous-secrétariat d'État à l'organisation des sports et des loisirs confié à Léo Lagrange pour que se mette en place une politique de démocratisation du sport et des loisirs¹⁵². Le taux d'équipement sportif est accru de 10 % grâce à un budget en hausse de 50 % qui permet de soutenir l'effort des municipalités. Près d'un million de jeunes filles et de jeunes gens passent les épreuves du Brevet sportif populaire tandis qu'une demi-journée de plein air est instaurée dans les collèges et lycées. En outre, un Conseil supérieur des sports est installé comme médiateur entre l'État et les dirigeants du sport. Sous des dénominations variées, se met en place progressivement une administration centrale¹⁵³ et déconcentrée de la jeunesse et du sport destinée à encourager à la fois le sport d'élite et le sport pour tous.

À partir de 1945, les relations entre le sport et l'éducation ne cessent de se renforcer. D'une part, l'éducation physique à l'école accorde une place de plus en plus importante aux pratiques sportives, et, d'autre part, le mouvement sportif assume une mission de service public¹⁵⁴, en éduquant la jeunesse aux valeurs du sport. Si cette reconnaissance progressive du rôle du sport dans l'éducation par les pouvoirs publics a permis des progrès importants, elle soulève de nouvelles questions éducatives, éthiques et sociales.

II- Aujourd'hui, si l'apport positif du sport au sein de l'école est reconnu et si le partenariat entre le mouvement sportif et les pouvoirs publics a permis d'incontestables progrès, d'importantes questions éducatives, éthiques et sociales continuent de se poser.

L'immédiat après-guerre et les débuts de la Quatrième République s'accompagnent d'une grande mobilisation collective autour des questions de la jeunesse, du sport, de l'éducation populaire et du plein air. Cela se traduit notamment par l'implantation de Centres d'éducation populaire et des premiers Centres régionaux d'éducation physique et sportive (CREPS)¹⁵⁵. La « méthode sportive » à l'école est promue par des éducateurs passionnés à l'Institut National des Sports créé en 1945 et à l'École normale supérieure d'éducation physique (ENSEP)¹⁵⁶. Mais c'est seulement à partir des années soixante que la place du sport à l'école est intégrée dans une vision d'ensemble. Cette évolution est

¹⁴⁶ Il a été précédé des « classiques » sur route des années 1890 (Bordeaux-Paris, Paris-Roubaix, Paris-Tours).

¹⁴⁷ R. Barthe, *Mythologies*, Éditions Seuil, 1957, Paris, pp. 111-114.

¹⁴⁸ J.-F. Mignot, *Histoire du Tour de France*, Paris, Éditions La Découverte, coll. « Repères », 2014 ; S. Viollet, *Le Tour de France cycliste*, Éditions La Découverte, 2014.

¹⁴⁹ IIème et VIIIème olympiades des JO d'été à Paris en 1900 et 1924, Ière olympiade des JO d'hiver à Chamonix en 1924, Internationaux de tennis joués à Roland-Garros à compter de 1928, 24 Heures du Mans lancées en 1923 par l'Automobile Club de l'Ouest.

¹⁵⁰ J.-P. Callède, « Les politiques du sport en France », *L'Année sociologique*, vol. 52, n° 2, 2002, pp. 437-457.

¹⁵¹ Confié à Henri Pathé, il est rattaché à l'Instruction Publique.

¹⁵² « Il y a 80 ans, le Front populaire inventait le sport ... populaire », *Le Monde*, 28 avril 2016, disponible sur : https://www.lemonde.fr/sport/article/2016/04/28/le-sport-sous-le-front-populaire_4910593_3242.html (consulté en novembre 2018).

¹⁵³ Commissariat général à l'Éducation générale et aux Sports créé en juillet 1940 par le régime de Vichy et confié à Jean Borotra.

¹⁵⁴ Ordonnance n°45-1922 du 28 août 1945 relative à l'activité des associations, ligues, fédérations et groupements sportifs.

¹⁵⁵ J.-P. Callède cf. *supra*, note 150.

¹⁵⁶ T. Terret, P. Fargier, B. Rias et A. Roger, *L'athlétisme et l'école*, Éditions L'Harmattan, 2002, p. 27 et s. ; M. Baquet, *Éducation sportive*, Éditions L'Harmattan, 1999, p. 59.

le fruit d'une volonté politique symbolisée par la nomination d'un Haut-commissaire à la jeunesse et aux sports¹⁵⁷ qui coïncide avec la nouvelle demande sociale générée par le baby-boom et l'avènement de la société des loisirs. L'école républicaine se voit confier un rôle essentiel dans la démocratisation de la pratique sportive ainsi que dans la transmission de la « morale » du sport¹⁵⁸. En dépit des résistances d'une partie du corps des enseignants d'éducation physique, inquiets d'une remise en cause possible de leur indépendance pédagogique, les Instructions officielles de 1967 consacrent définitivement la valeur pédagogique du sport à l'école. En parallèle, les lois de programme d'équipements sportifs et socio-éducatifs¹⁵⁹ permettent la mise en place des infrastructures (stades, piscines..) indispensables à ce développement du sport à l'école en partenariat avec les collectivités locales. En 1975, est promulguée la première loi « relative au développement de l'éducation physique et du sport »¹⁶⁰. Depuis, le législateur n'a cessé de réaffirmer la valeur éducative du sport et d'en élargir les finalités, au prix d'une inflation législative et réglementaire qui traduit l'importance prise par le sport dans notre société¹⁶¹. Les codes du sport et de l'éducation reflètent cette diversification croissante des enjeux liés au sport scolaire¹⁶². L'éducation physique et sportive (EPS), qui « concourt directement à la formation de tous les élèves », bénéficie désormais à tous les niveaux de scolarité d'un volume horaire obligatoire conséquent¹⁶³, et les apprentissages font l'objet d'une évaluation rigoureuse avec une définition précise des acquis de compétence requis¹⁶⁴. Cette place importante occupée par le sport à l'école, vivement critiquée dans les milieux intellectuels et académiques durant les années 1970 et 1980¹⁶⁵, recueille désormais un large soutien dans la communauté éducative. La revalorisation de la discipline EPS avec des enseignants rattachés à l'éducation nationale à partir de 1981, la création d'une agrégation en 1982¹⁶⁶, et de départements universitaires consacrés aux Sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS)¹⁶⁷, a contribué à cette évolution. Après avoir longtemps souffert d'être une discipline jugée secondaire par la communauté éducative, l'EPS est désormais perçue comme une discipline à part entière et même comme une matière digne d'une attention particulière, car essentielle à l'équilibre de la personne¹⁶⁸ comme en atteste l'obligation d'un examen et d'un suivi médical des élèves¹⁶⁹. Cette politique en faveur du sport à l'école a nécessité un effort budgétaire non négligeable : si la part de l'État dans le financement du sport ne représentait en 2013 qu'environ 13% de la dépense sportive nationale la plus grande partie de ses dépenses est destinée à la formation et à la rémunération des personnels enseignants¹⁷⁰. Aujourd'hui, près de 100% des jeunes soumis à l'obligation scolaire pratiquent le sport¹⁷¹ : ainsi, l'EPS était enseignée en 2015 à environ 12 millions d'élève scolarisés¹⁷².

Si l'enseignement obligatoire de l'EPS demeure par nature de la seule responsabilité de l'éducation nationale, le paysage des pratiques sportives scolaires s'est néanmoins considérablement diversifié depuis cinquante ans. Durant les années soixante, les principales fédérations de sport mettent en place des dispositifs spécifiques destinés à fidéliser le public des jeunes. Ainsi la fédération française d'athlétisme après avoir créé des épreuves spécifiques par catégories d'âge en adaptant les engins et les courses, ouvre des écoles à partir de 1968¹⁷³. Cette évolution a été facilitée au niveau pédagogique par la forte perméabilité chez les enseignants d'EPS entre le monde scolaire

¹⁵⁷ Maurice Herzog, Haut commissaire à la jeunesse et aux sports de 1958 à 1963 et secrétaire d'État de 1963 à 1966, auquel succède François Missoffe en qualité de ministre de la jeunesse et des sports :

http://www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/liste_ministres_cs5.pdf

¹⁵⁸ M. Attali et J. Saint-Martin, *L'Éducation physique de 1945 à nos jours*, Armand Colin, 3^{ème} édition, 2009, p. 95 et s.

¹⁵⁹ IV^{ème} Plan (1961-1965) et V^{ème} Plan (1966-1970).

¹⁶⁰ Loi n° 75-988 du 29 octobre 1975.

¹⁶¹ Loi n° 84-610 du 16 juillet 1984, loi n° 98-657 du 29 juillet 1998, loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000, 2000 et 2013.

¹⁶² Pour une présentation synthétique, voir le site internet du ministère de l'Éducation nationale, « Les enjeux du sport scolaire », disponible sur :

<http://eduscol.education.fr/cid47156/sport-scolaire-et-eps.html> (consulté en novembre 2018).

¹⁶³ Article D. 312-1 du bulletin officiel spécial n°11 du 26 novembre 2015 (programmes d'enseignement de l'école élémentaire et du collège).

¹⁶⁴ Bulletin officiel de l'Éducation nationale, (attestation scolaire de savoir-nager), disponible sur :

http://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?cid_bo=91204 (consulté en novembre 2018).

¹⁶⁵ P. Bourdieu, *La Distinction. Critique sociale du jugement*, Éditions Minuit, Paris, 1979 ; Brohm J.-M., *Critiques du sport*, Paris, Éditions Christian Bourgois, 1976 ; M. Foucault, *Surveiller et punir*, p. 219-220, Éditions Gallimard, 1975 ; *Dits et écrits*. I. 1954-1975, Paris, Éditions Gallimard, p. 1623.

¹⁶⁶ Arrêté du 24 septembre 1982 instituant une agrégation d'éducation physique et sportive.

¹⁶⁷ En 1982, est créée une section STAPS au Conseil supérieur des universités.

¹⁶⁸ I. Queval, *S'accomplir ou se dépasser : Essai sur le sport contemporain*, Éditions Gallimard, 2004, p.323.

¹⁶⁹ Circulaire interministérielle n° 2003-062 du 24 avril 2003.

¹⁷⁰ *Ibid.* 3,9 milliards d'euros en 2013.

¹⁷¹ Article D. 312-1 1 du bulletin officiel spécial n°11 du 26 novembre 2015 (programmes d'enseignement de l'école élémentaire et du collège).

¹⁷² www.education.gouv.fr/cid4365/le-sport-au-lycee.html

¹⁷³ Cf. *supra* note 158.

et le monde sportif¹⁷⁴. Le principe de la délégation de service public aux fédérations agréées, systématiquement confirmé depuis 1945, a servi de levier au législateur pour accélérer le rapprochement entre le mouvement sportif et l'Éducation nationale. Cette révolution silencieuse a abouti à un changement de paradigme : un système d'inspiration jacobine a fait place à des pratiques extrêmement variées sur le territoire national en fonction des infrastructures et des ressources humaines disponibles. Il a donc été nécessaire de mettre en synergie les différents acteurs du sport et de conjuguer des cultures et des statuts très différents : professeurs des écoles, ETAPS¹⁷⁵, intervenants agréés issus des ligues sportives ou provenant du monde associatif. Le rôle des éducateurs sportifs¹⁷⁶, des bénévoles au sein des clubs¹⁷⁷ et des associations au service d'objectifs d'intérêt général¹⁷⁸ est devenu essentiel dans l'apprentissage par les enfants et les adolescents des valeurs sportives.

Si l'on prend l'exemple de l'école primaire¹⁷⁹, s'ajoutent désormais à l'enseignement obligatoire, le sport scolaire, le volet sportif de l'accompagnement éducatif¹⁸⁰ et les activités proposées par les municipalités dans le cadre des activités périscolaires – notamment lors de la pause méridienne. Le contenu même des enseignements en a été profondément modifié avec désormais un *continuum* entre les apprentissages à l'école et la pratique sportive des enfants à l'extérieur. Des dispositifs permettent cependant d'éviter les dérives et de garantir le principe d'égalité : évaluation des acquis tout au long de la scolarité effectuée selon des normes nationales¹⁸¹ et définition par l'équipe pédagogique de l'établissement du menu d'activités physiques, sportives et artistiques (APSA)¹⁸² proposé aux élèves afin qu'ils puissent développer des compétences diverses. Enfin, beaucoup a été fait pour multiplier les passerelles entre l'institution scolaire et le mouvement sportif. Au sommet, plusieurs conventions cadre ont été passées avec le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) en 2012, 2013 et 2017, et des relations partenariales ont été officiellement établies avec 31 fédérations sportives sur des programmes spécifiques¹⁸³. Cela concerne notamment l'intervention des éducateurs sportifs et l'élaboration de documents pédagogiques communs. L'implantation dans l'enseignement secondaire de sections sportives scolaires qui permettent aux élèves qui le souhaitent d'intensifier leur pratique dans leur discipline sportive de prédilection en est une bonne illustration. Au-delà de l'épanouissement personnel des jeunes sportifs, ces sections forment les « futurs éducateurs, arbitres, officiels ou dirigeants »¹⁸⁴. Elles sont ouvertes en partenariat avec une fédération sportive nationale ou avec ses structures déconcentrées et font l'objet d'une convention pluriannuelle¹⁸⁵. À la rentrée scolaire 2012, plus de 3 000 sections sportives accueillait plus de 60 000 élèves¹⁸⁶. Les fédérations sportives scolaires et les associations sportives – dont la création est obligatoire dans l'enseignement secondaire – jouent un rôle essentiel dans la promotion du sport scolaire et universitaire¹⁸⁷. Il y a enfin un dispositif spécial pour encourager les filières de sport de haut niveau dans les établissements secondaires¹⁸⁸ et de l'enseignement supérieur¹⁸⁹, qui concerne également les personnels de l'Éducation nationale, sportifs de haut niveau¹⁹⁰.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ Éducateur territorial des activités physiques et sportives <https://www.cidj.com/.../educateur-territorial-des-activites-physiques-et-sportives-etaps>

¹⁷⁶ En 2015, le nombre d'éducateurs sportifs s'élevait à 133 393.

¹⁷⁷ En décembre 2017, on compte 3,5 millions de bénévoles, les chiffres sont disponibles sur : http://cnar-sport.franceolympique.com/cnar/fichiers/File/20170613_crdla_fiche_le_sport_en_quelques_chiffres.pdf (consulté en novembre 2018).

¹⁷⁸ À titre d'exemple, l'UCPA compte 240 000 clients pour Sports vacances, 3,4 millions pour les centres de loisirs et 12 500 emplois.

¹⁷⁹ C. Loarer, J. Salle, "La pratique sportive à l'école primaire" - Rapport n°2012-035, MENESR, mai 2012.

¹⁸⁰ Voir accompagnement éducatif, pratique sportive, dans eduscol.education.fr/cid48077/domaines-educatifs.html

¹⁸¹ eduscol.education.fr/cid110339/evaluation-socle-commun-eps-c4.html

¹⁸² eduscol.education.fr/eps/actualites/traitdidactapsa 8 avril 2108.

¹⁸³ T. Terret, « Sport et éducation : l'École, le Club », *L'ENA hors les murs*, juillet-août 2018, n°482, pp. 27-29.

¹⁸⁴ Circulaire n° 2011-099 du 29 sept. 2011, Bulletin officiel de l'Éducation nationale n°38 du 20 octobre 2011.

¹⁸⁵ Site Internet du Ministère de l'Éducation nationale, "Les sections sportives scolaires", <https://eduscol.education.fr/cid46757/les-sections-sportives-scolaires.html> (consulté le 25/09/18).

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ Union nationale sportive scolaire (1 045 091 licenciés), Fédération sportive éducative de l'enseignement catholique (1 027 637 licenciés), Union sportive de l'enseignement du premier degré (796 934 licenciés), Fédération française d'éducation physique et gymnastique volontaire (514 849 licenciés), Union française des œuvres laïques d'éducation physique (345 593 licenciés). Cf. http://www.injep.fr/sites/default/files/documents/chiffres_cles_du_sport_2017.pdf

¹⁸⁸ Art. 331-6 du Code de l'éducation et Circulaire n° 2011-099 du 29 sept. 2011, Bulletin officiel de l'Éducation nationale n°38 du 20 octobre 2011.

¹⁸⁹ L. 611-4 du Code de l'éducation ; Circulaire n° 2006-123 du 1er août 2006, Bulletin officiel de l'Éducation nationale n°32, 7 septembre 2006.

¹⁹⁰ Le législateur a prévu à leur profit des « conditions particulières d'emploi, sans préjudice de carrière », à l'article L. 221-7 du Code du sport.

En dépit de l'importance prise par le sport dans l'éducation, les évaluations démontrent qu'il y a encore des insuffisances dans la pratique sportive de la maternelle à l'université et des inégalités territoriales et sociales. Un exemple bien connu est celui de l'apprentissage du « savoir-nager », essentiel pour la sécurité et l'épanouissement des enfants. Alors même que les conditions d'enseignement de la natation font l'objet d'une réglementation très précise, les circulaires se succèdent¹⁹¹ sans véritable amélioration de la situation. On estime à au moins 25% le pourcentage d'enfants qui ne savent pas nager à l'entrée en sixième.¹⁹² Cette situation s'expliquerait par une insuffisance de bassins disponibles, en milieu rural notamment, mais aussi par des déficiences pédagogiques¹⁹³. La persistance du phénomène du « décrochage » dans la pratique régulière d'une activité physique, qui intervient dès 13-14 ans au collège, particulièrement pour les adolescentes, et qui s'aggrave fortement à l'entrée à l'université est également un motif d'inquiétude¹⁹⁴. D'une façon générale, on constate une augmentation de l'inactivité physique et du temps passé assis dans le mode de vie actuel des enfants et adolescents, qui serait à l'origine de la progression du surpoids et de l'obésité chez les plus jeunes ainsi que d'une perte de capacité cardiovasculaire¹⁹⁵. Si beaucoup a été fait pour le développement de pratiques adaptées à destination des publics handicapés, grâce notamment à la fédération française handisport¹⁹⁶ et à la fédération française du sport adapté¹⁹⁷, le nombre de pratiquants reste cependant encore minoritaire au regard du nombre de Français en situation de handicap¹⁹⁸. Il reste également du chemin à parcourir pour atteindre la parité dans le sport : la part des licences féminines représente moins du tiers du total avec des variations très fortes selon les disciplines¹⁹⁹. Tous ces défis ne peuvent évidemment pas être relevés par l'école seule : un enfant passe en moyenne 1 000 heures à l'école et a 2 000 heures de loisir. Et à l'extérieur de l'école, le coût financier de la pratique du sport par les enfants peut être dissuasif pour les familles modestes²⁰⁰. Ce constat avait d'ailleurs conduit en 2013 le ministre de l'éducation nationale à modifier l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et primaires²⁰¹, afin notamment de renforcer, en partenariat avec les collectivités locales, la place des activités périscolaires, en particulier celle du sport. C'est dans ce contexte qu'avait été signée en 2013 une convention cadre très ambitieuse pour approfondir encore le partenariat entre le mouvement sportif et le monde éducatif²⁰². En dépit du fait qu'à la suite de l'abandon du caractère obligatoire de la réforme des rythmes scolaires,²⁰³ seule une minorité de communes a choisi de maintenir la semaine de quatre jours et demi à l'école, la dynamique lancée pour améliorer la complémentarité entre les différents acteurs qui contribuent au parcours sportif d'un jeune s'est poursuivie. Mais tous ces progrès ne produiront les effets attendus que si l'on modifie le paradigme culturel qui domine encore la pratique et l'enseignement du sport²⁰⁴. Il faut mettre au premier plan les impératifs de santé publique en apprenant d'abord aux enfants à respecter leur corps et à l'écouter²⁰⁵ et ensuite en enseignant une pratique du sport axée davantage sur la promotion de l'équilibre et du bien-être que sur la recherche de la performance²⁰⁶. Un des enjeux essentiels est de promouvoir l'éthique sportive afin de lutter contre le dopage et toutes les formes de violence liées au sport. Il s'agit de rappeler que le sport « *a aussi ses humanités* »²⁰⁷ qui doivent être enseignées afin que les élèves s'approprient la « morale »

¹⁹¹ Bulletin officiel de l'Éducation nationale n° 34 du 12 octobre 2017.

¹⁹² P. Deguihem, 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 <https://usep.org/wp-content/uploads/2018/01/Usep-11-p9-13-Dossier-natation.pdf>.

¹⁹³ Pour des propositions, cf. *ibid.*

¹⁹⁴ Pour un constat approfondi et des propositions pour lutter contre le décrochage sportif : *ibidem* p. 73 et s.

¹⁹⁵ Sur les parcours du cœur scolaires cf. <https://www.fedecardio.org/parcours-du-coeur-comment-organiser-un-parcours-du-coeur>.

¹⁹⁶ Site Internet du handisport, disponible sur <http://www.handisport.org/> (consulté en novembre 2018).

¹⁹⁷ Site Internet de la Fédération française du sport adapté, disponible sur : <http://www.ffsa.asso.fr/> (consulté en novembre 2018).

¹⁹⁸ E. Assman, « Handicap et sport », *L'ENA hors les murs*, juillet-août 2018, n°482, pp. 22-23.

¹⁹⁹ *La place des femmes dans le sport*, Les chiffres-clés de l'Insep.

²⁰⁰ Les Français ont dépensé en 2013 en moyenne autour de 250 euros en articles de sport et 150 euros en service sportifs sous forme notamment de cotisations ou d'abonnements. <https://www.economie.gouv.fr/> "Les chiffres clés du marché du sport en France".

²⁰¹ Décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et primaires.

²⁰² P. Deguihem, R. Juanico, *op. cit.*, Annexe IV.

²⁰³ Décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques.

²⁰⁴ J. Queval, *op. cit.*, p. 325 et s.

²⁰⁵ A. Calmat, « L'aménagement du temps scolaire, sport et santé » in *Le Sport au service de l'éducation et des connaissances*, Comité français Pierre de Coubertin, Editions EPS, 2016 pp. 96-99.

²⁰⁶ *Ibid.*, chapitre 4, « Le sport à l'âge scolaire au service de la santé pour la vie ».

²⁰⁷ J. Prévost, *Plaisir des sports*, Éditions Gallimard, 1925.

du sport²⁰⁸. C'est aussi nécessaire pour que le sport contribue à l'intégration²⁰⁹, à l'éducation à la citoyenneté²¹⁰, au respect de la mixité²¹¹ et à la lutte contre les discriminations, le racisme et l'homophobie²¹². Les grands champions peuvent contribuer utilement à ce combat en étant des « héros positifs », incarnant un exemple pour les plus jeunes qui rêvent de les imiter²¹³.

Aujourd'hui, les finalités assignées à l'enseignement et à la pratique du sport sont devenues multiples : rénovation du système éducatif, lutte contre l'échec scolaire, éducation à la santé et à la citoyenneté, réduction des inégalités sociales et culturelles...²¹⁴ Et la promotion de l'activité physique et sportive pour tous et tout au long de la vie est une priorité qui fait l'objet d'un large consensus politique et social. Cette évolution, au-delà des spécificités propres à la France, s'inscrit dans une dynamique culturelle et sociale globale. Les valeurs éducatives du sport ont été consacrées à l'échelle européenne²¹⁵ et internationale²¹⁶. Et la Charte Olympique incarne cet idéal devenu universel, qui repose sur l'ambition de proposer une « philosophie de vie » « alliant le sport à la culture et l'éducation »²¹⁷. Cela suppose que l'éthique qui fonde la « *lex sportiva* »²¹⁸ soit respectée et que le mouvement sportif international prenne les mesures nécessaires pour combattre les fléaux qui jettent la suspicion sur le sport : dopage, violence, excès de la marchandisation, discriminations... C'est à ce prix que les enseignants, les éducateurs et les millions de bénévoles qui partagent la passion du sport pourront continuer de transmettre la flamme aux plus jeunes à des fins éducatives.

²⁰⁸ A. Camus : « *Ce que finalement je sais de plus sûr sur la morale et les obligations des hommes, c'est au sport que je le dois* », extrait de « *La belle époque* », article « *L'équipe de France* » in Prouteau, *Anthologie des textes sportifs de la littérature*, Plon, 1972, p.134.

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

²⁰⁹ L'agence pour l'éducation par le sport educationparlesport.com › *Actualités* www.leparisien.fr/.../le-sport-ne-facilite-pas-toujours-l-integration-03-02-2011-12974...

²¹⁰ V. *supra* note 88, D. Delignères, « L'Éducation physique et sportive et l'éducation à la citoyenneté » p. 123 et s. et P. Metais, « Quelle est la culture indispensable à la citoyenneté ? », *Ibid.*, p. 134 et s.

²¹¹ cnosf.franceolympique.com/cnosf/actus/6108-4-saisons-du-sport-fminin.html

²¹² V. par exemple, l'opération « #Coupdesifflet » lancée en mai 2015 www.sports.gouv.fr/CoupdeSifflet

²¹³ À titre d'exemple, la fondation Lilian Thuram, « *Éducation contre le racisme* », <https://www.thuram.org/et/www.unfp.org/2017/06/kilian-mbappe-parrain-de-lassociation-premiers-de-cordee>

²¹⁴ Article L. 121-5 du Code de l'Éducation nationale.

²¹⁵ Charte européenne du sport A annexe V.

²¹⁶ UNESCO, Charte internationale de l'éducation physique, de l'activité physique et du sport, novembre 2015.

²¹⁷ Charte olympique, principes fondamentaux de l'olympisme 1. « *L'Olympisme est une philosophie de vie, (...) Alliant le sport à la culture et à l'éducation, l'Olympisme se veut créateur d'un style de vie fondé sur la joie dans l'effort, la valeur éducative du bon exemple, la responsabilité sociale et le respect des principes éthiques fondamentaux universels.* »

²¹⁸ La *lex sportiva* désigne le droit transnational que se donne le mouvement sportif. Voir F. Latty, « *La lex sportiva : recherche sur le droit transnational* », Martinus Nijhof Publishers, 2007.

Troisième conférence : 6 février 2019

L'économie du sport

Le modérateur :

■ Alain Ménéménis

président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'État

Les intervenants :

■ Marie-Georges Buffet

députée, ancienne ministre de la jeunesse et des sports

■ Dominique Carlac'h

présidente du comité sport du MEDEF, ancienne athlète de haut niveau

■ Pierre Vermeren

économiste, directeur général du Centre de droit et d'économie du sport (CDES)

Présentation de la conférence

La pratique du sport a toujours nécessité des ressources, notamment pour organiser les compétitions publiques. Ainsi les Jeux antiques étaient-ils largement financés par de riches citoyens qui pratiquaient l'évergétisme.²¹⁹ Le sport moderne, qui naît vers 1850, repose jusqu'en 1914 essentiellement sur les contributions des pratiquants. À partir de l'entre-deux-guerres, une des principales caractéristiques de l'économie du sport réside dans l'organisation d'événements sportifs marchands, spectaculaires et internationaux, qui procurent des recettes croissantes.²²⁰ Au début des années quatre-vingt, avec l'accélération de la mondialisation des compétitions, du spectacle sportif et de sa retransmission, le sport est véritablement entré dans l'ère du marché et devenu une filière économique spécifique.

Par nature mixte et plurielle, l'économie du sport a été transformée par l'industrialisation du spectacle sportif dans un marché global au risque de fragiliser ses fondements éthiques (I). Afin que soient préservées les spécificités de l'activité sportive, il est nécessaire de mieux prendre en compte la valeur économique du sport pour tous et de rééquilibrer les politiques publiques en ce sens (II).

I- Par nature mixte et plurielle, l'économie du sport a été transformée par l'industrialisation du spectacle sportif dans un marché global au risque de fragiliser ses fondements éthiques.

Selon les systèmes économiques, le sport peut être considéré comme un bien privé²²¹ dont le financement incombe aux individus et aux entreprises selon une logique de marché, ou comme un

²¹⁹ Sur l'évergétisme, cf. P. Veyne, *Le pain et le cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique*, coll. Point Histoire, Éditions Seuil, 1976.

²²⁰ G. Vigarello, *Du jeu ancien au show sportif*, Éditions Seuil, 2002.

²²¹ À l'exemple des États-Unis.

bien collectif²²² fourni par l'État et les collectivités publiques. Au sein de l'Union européenne, le sport est un bien mixte qui bénéficie à la fois de financements publics et privés, même si les proportions varient fortement selon les pays²²³. En France, le sport est financé par la puissance publique presque à parité avec les ménages et les entreprises²²⁴. La contribution des collectivités territoriales au titre du financement et de la gestion des infrastructures représente plus du tiers du total²²⁵. Ceci traduit une double réalité : le rôle vital des équipements de proximité dans le domaine éducatif (piscines, gymnases, stades,...) d'une part, et les retombées attendues de l'implantation de grands équipements sportifs sur l'économie et l'aménagement des territoires d'autre part. Les illustrations en sont multiples, qu'il s'agisse des sports de montagne ou nautiques qui apportent une contribution essentielle aux régions concernées²²⁶ ou du rôle que peuvent jouer le cyclisme, la randonnée et plus généralement le sport en pleine nature pour promouvoir le tourisme rural²²⁷, ou encore de l'importance de la pratique sportive en milieu urbain. L'État, s'il a un rôle d'impulsion et de coordination essentiel, ne finance le sport qu'à hauteur de 13% environ.²²⁸ Avec 16,6 milliards d'euros, la contribution des ménages est déterminante pour l'économie du sport : la part de la consommation des biens et services sportifs dans leur budget fluctue autour de 1,5 % depuis 2010²²⁹, les Français ayant dépensé en 2013 en moyenne autour de 250 euros en articles de sport et 150 euros en services sportifs sous forme notamment de licences, cotisations ou abonnements²³⁰. Après avoir fortement crû jusqu'aux années 2000, la part en valeur relative de la dépense sportive nationale dans le PIB a atteint un palier depuis une dizaine d'années, à environ 1,8 %, soit 38,1 milliards en 2013 selon les derniers chiffres connus²³¹. En ce qui concerne les emplois créés par le secteur du sport, ils étaient évalués à environ 300 000 en 2012²³². La dynamique générale sur plus d'un siècle est celle d'une croissance soutenue et presque ininterrompue. Une des caractéristiques de l'économie du sport réside dans la contribution du bénévolat associatif. On compte aujourd'hui en France 307 500 associations, dont le sport est le domaine d'activité principal,²³³ qui emploient environ 3,5 millions de bénévoles²³⁴. Elles recouvrent des réalités très diverses puisque si leurs dirigeants sont bénévoles, les plus importantes d'entre elles emploient des salariés et sont astreintes à une gestion de plus en plus complexe et rigoureuse²³⁵. Au total, le volume de l'activité bénévole dans le sport était estimé équivaloir à 274 000 emplois à temps plein en 2007²³⁶. Enfin, l'économie du sport est plurielle : s'il y a des exigences communes à la plupart des disciplines (nécessité d'avoir un équipement spécifique, rôle moteur du spectacle sportif²³⁷), il n'en demeure pas moins que l'économie des sports collectifs²³⁸ obéit à des mécanismes différents de ceux qui régissent les sports individuels²³⁹ de même que la logique économique du sport professionnel n'est pas celle du sport amateur.

Les relations marchandes qui se créent entre la télévision et le sport dès les années trente aux États-Unis, puis à partir des années soixante en Europe, ont progressivement abouti à bouleverser l'économie du sport. Les progrès techniques et les possibilités ouvertes par la retransmission télévisée en mondovision ont joué un rôle déterminant en supprimant les barrières nationales, qu'elles soient idéologiques, culturelles ou linguistiques. Du fait de son retentissement planétaire, le

²²² Sur le modèle de l'ancienne Union Soviétique et les conséquences sur le sport en Russie de la conversion au marché, cf. J.-F. Bourg et J.-J. Gouguet, *Économie du sport*, Éditions La Découverte, p.79 à 92.

²²³ Pour une étude comparative des modes de financement du sport au sein de l'Union européenne, réalisée en 2015 : <https://www.taurillon.org/les-differents-modeles-du-financement-du-sport-en-europe>

²²⁴ Les chiffres-clés du sport, INJEP, mars 2017.

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne : stations de ski, remontées mécaniques...

²²⁷ Entretien des routes et chemins, parcours de randonnée...

²²⁸ 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.

²²⁹ <https://fr.statista.com/statistiques/556788/part-consommation-biens-services-sportifs-depenses-menages-france/>

²³⁰ <https://www.economie.gouv.fr/> « Les chiffres clés du marché du sport en France ».

²³¹ <http://www.sports.gouv.fr/accueil-du-site/a-la-une/article/Les-chiffres-cles-du-sport-2017>

²³² www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/sporteco_poids_eco_bd2-2.pdf

²³³ https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/insee_premiere_1587_associations.pdf

²³⁴ CNOSF, *Le sport en quelques chiffres*, décembre 2017.

²³⁵ W. Andreff, J.-F. Nys, *Économie du sport*, Que sais-je ?, PUF, 2002, pp. 32-37.

²³⁶ V. Tchersonog, M. Tabariès, P. Thiéry, A. Hubert, *Le Paysage associatif français*, Bulletin de statistiques et d'études, n°07-04, novembre 2007.

²³⁷ J.-F. Bourg et J.-J. Gouguet, *Économie du sport*, Éditions La Découverte.

²³⁸ Les sports collectifs ont notamment en commun de voir leurs épreuves structurées dans le cadre de ligues ce qui conduit l'analyse économique à distinguer le « modèle » des ligues fermées nord-américaines du modèle des ligues ouvertes européennes. Cf. J.P. Gayant, *Économie du sport*, Éditions Dunod, 2016, chapitre 2, « Les ligues et l'économie des sports collectifs » p. 35 à 63.

²³⁹ *Ibid.* chapitre 3 « L'économie des sports individuels », pour une analyse économique différenciée des principaux sports individuels.

spectacle sportif en changeant de dimension, a changé aussi de nature²⁴⁰ en devenant une véritable industrie dont le produit est principalement consommé sur des écrans. On a ainsi assisté à une explosion du marché primaire des émissions sportives²⁴¹ accélérée par la multiplication des canaux de diffusion (câble, satellite, numérique, mobiles..) : l'offre de sport télévisée a été multipliée par 100, de 1984 à 2010. Cet accroissement a été facilité par l'essor des chaînes payantes qui retransmettent aujourd'hui plus de 95 % du volume horaire dédié au sport²⁴². Cette situation a d'ailleurs conduit le législateur à fixer la liste des événements d'importance majeure qui ne peuvent être retransmis en exclusivité afin d'éviter qu'une partie importante du public soit privée de la possibilité de les suivre.²⁴³ Parallèlement, la concentration des programmes sur quelques sports²⁴⁴ s'est accentuée et le nombre de disciplines retransmises en direct a diminué de près de moitié même s'il y a eu récemment un rééquilibrage²⁴⁵. Par voie de conséquence, le marché secondaire²⁴⁶ des retransmissions sportives²⁴⁷ a considérablement évolué mettant face à face des diffuseurs de plus en plus nombreux et des organisateurs sportifs parfois en situation de monopole. Ceci a mécaniquement conduit à des surenchères et à une augmentation vertigineuse des droits encaissés, comme en témoignent les exemples spectaculaires des Jeux Olympiques²⁴⁸ et de la coupe du monde de football.²⁴⁹ Le sport de haut niveau, générant des flux économiques et financiers de plus en plus importants, est désormais au cœur des stratégies de marque²⁵⁰. Le parrainage des athlètes, la vente des espaces publicitaires, la pratique du nommage²⁵¹ ..., autant de ressources nouvelles qui modifient les équilibres de l'économie du sport. Les champions, au sommet d'une hiérarchie sportive très inégalitaire, sont les premiers bénéficiaires de cette manne financière²⁵² puisqu'ils sont prescripteurs de comportements²⁵³ et d'achats. Les conséquences ont également été importantes sur l'économie des grandes infrastructures sportives : les collectivités sont prises en étau entre une forte demande sociale et des coûts en augmentation, du fait notamment des normes imposées par le mouvement sportif. L'aléa sportif induit un risque supplémentaire à l'origine de baisses de fréquentation et donc de recettes, ce qui fragilise encore plus le bilan financier de ces investissements publics.²⁵⁴ Le risque pour le contribuable est moindre lorsque les clubs sont propriétaires de leurs enceintes à l'image de l'AJ Auxerre ou de l'Olympique Lyonnais²⁵⁵, mais peu d'entre eux semblent en mesure de financer une telle acquisition. De même, la compétition entre les nations pour l'accueil des grandes manifestations sportives a souvent abouti à surestimer les retombées attendues et à des difficultés pour rentabiliser les infrastructures créées.²⁵⁶ Les enjeux politiques et financiers sont devenus tels que cela favorise les surenchères, et plus grave encore, des mécanismes de corruption²⁵⁷.

L'emprise croissante de l'économie et de la finance sur le sport professionnel n'est pas sans soulever de nombreuses questions relatives aux valeurs qui sont constitutives du sport. La première conséquence est sociologique : la transformation progressive des clubs d'une certaine importance, associations à but non lucratif, en sociétés commerciales a modifié en profondeur leur lien avec les adhérents et le public. Cette évolution qui s'est produite en 40 ans a d'ailleurs nécessité de

²⁴⁰ Voir *supra* note 220.

²⁴¹ En aval, le marché primaire est le lieu d'échange entre les diffuseurs et les consommateurs d'émissions sportives.

²⁴² Source CSA.

²⁴³ Article 21 de la loi n° 2000-719 du 1 août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

²⁴⁴ Football, tennis, rugby, cyclisme et Formule 1.

²⁴⁵ Toutefois, en 2014, le nombre de disciplines (hors JO) couvertes sous forme de retransmissions s'est accru de 60 % par rapport à 2012, atteignant son plus haut niveau depuis 20 ans. Cette hausse spectaculaire est due au lancement fin 2012 de la chaîne gratuite L'Équipe 21 qui a diffusé 15 disciplines non couvertes sur les autres chaînes gratuites (Rapport CSA 2015).

²⁴⁶ En amont, le marché secondaire met en jeu les diffuseurs (les mêmes que sur le marché primaire) et le mouvement sportif.

²⁴⁷ Pour une analyse plus complète de ces mécanismes de marché, voir *supra* note 222, p.10 à 15.

²⁴⁸ <https://sportetsociete.org/tag/droits-de-diffusion-des-io-2024/>

²⁴⁹ <https://www.lesechos.fr/.../02194204347-football---la-coupe-du-monde--veritable---c.>

²⁵⁰ Les grands équipementiers sportifs (Nike, Adidas) ont ainsi développé des stratégies de segmentation aboutissant par exemple à recommander l'achat de paires de baskets différentes selon le sport pratiqué, ce qui conduit à l'augmentation du budget global consacré à ce poste par les ménages. Pour encourager cette évolution, elles ont parrainé des champions et signé des contrats d'équipementiers avec les grands clubs.

²⁵¹ Le nommage, souvent désigné par l'anglicisme *namings*, est une pratique spécifique de parrainage qui consiste à attribuer le nom d'une marque ou d'une société marraine à une enceinte sportive, à une compétition...

²⁵² En témoigne la progression de la masse des revenus des champions sportifs en activité les mieux rémunérés : 101 millions d'euros pour les 10 premiers en 1990, 336 en 2006 et 555,4 en 2017 <https://www.lequipe.fr/>

²⁵³ Leur « starisation » les expose à des polémiques sur les réseaux sociaux et à des sanctions éventuelles de leur club : <https://www.huffingtonpost.fr/.../franck-ribery-sanctionne-par-le-bayern-munich-apre..>

²⁵⁴ Une proposition de loi a été déposée le 9 juillet 2014 au Sénat pour interdire les PPP dans le cadre d'enceintes sportives destinées à des associations sportives ayant créé une société sportive et limiter la participation des collectivités.

²⁵⁵ L'Union des clubs professionnels de football a d'ailleurs fait une recommandation en ce sens.

²⁵⁶ Sur l'économie des grandes infrastructures et manifestation sportives, cf. *supra* note 238, chapitre 4.

²⁵⁷ Ainsi, les scandales pour l'attribution des JO se succèdent :

<https://www.lequipe.fr/Tous-sports/...de-corruption...de-l-attribution-des-io.../843961>

nombreuses interventions du législateur²⁵⁸ pour aboutir à la norme actuelle²⁵⁹, tant étaient fortes les résistances du monde sportif attaché à la structure associative et celles des collectivités locales craignant une fragilisation de l'assise territoriale des clubs. La deuxième conséquence concerne les inégalités flagrantes en termes de moyens qui relativisent le postulat de l'égalité de départ des équipes ou des concurrents en présence. Poussée à l'extrême, cette logique affaiblit la « glorieuse incertitude du sport », ressort essentiel de la popularité du spectacle sportif. Un exemple bien connu est celui des championnats de football en Europe : le succès financier et télévisuel de la Ligue des Champions a profondément déséquilibré les championnats nationaux en concentrant les ressources sur une minorité de clubs qui cumulent gains télévisuels, puissance financière et recrutement des meilleurs joueurs²⁶⁰. Cette évolution a été accélérée au sein de l'Union européenne par la jurisprudence de la CJUE qui a créé un marché unique des sportifs professionnels²⁶¹. L'internationalisation du capital des grands clubs, facilitée par l'obligation faite aux États membres de l'Union d'autoriser leur cotation en bourse, s'ils respectent les conditions requises²⁶² a encore contribué à creuser les écarts. Ils sont désormais exposés à l'évaluation et éventuellement à la sanction d'un marché qui n'est plus seulement local ou national, mais global. Les règles de fair-play financier²⁶³ introduites par l'UEFA en 2010 n'ont pas substantiellement changé la donne comme en témoigne en France la domination du PSG depuis son rachat par des investisseurs qataris²⁶⁴. À l'extrême, on a ainsi un système économique dans lequel les grands clubs monopolisent les titres nationaux ou européens avec pour conséquence un marché du travail dualiste²⁶⁵, les « superstars » étant rémunérées selon une logique de marché distincte de celle applicable aux autres joueurs²⁶⁶. Enfin, si les compétitions sportives ont toujours été exposées aux manipulations de toutes sortes, les enjeux sont devenus tels que les risques de fraude se sont multipliés. Les sportifs eux-mêmes, souvent encouragés par leur entourage et tous ceux qui misent sur leur succès, y compris parfois leur fédération ou leur État, sont particulièrement vulnérables à la tentation de recourir au dopage, au point que le mouvement sportif a dû s'organiser à l'échelle mondiale pour lutter contre ce fléau. De même, la dématérialisation et la mondialisation des paris ont fortement augmenté les opportunités de manipulation²⁶⁷, ce qui a conduit à la création d'autorités de régulation et de surveillance des jeux en ligne²⁶⁸ pour détecter ces pratiques délictueuses. Plus généralement, il y a une économie souterraine du sport et des dérives mafieuses régulièrement dénoncées par les lanceurs d'alerte²⁶⁹. La Commission européenne a pris des initiatives dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les matchs truqués²⁷⁰. Le Conseil de l'Europe a élaboré en 2014 un projet de convention visant notamment à faciliter la coopération policière et judiciaire entre les États par l'adoption d'un instrument juridique international²⁷¹.

Les dérives liées à la marchandisation du sport spectacle ne doivent pas faire oublier les finalités éducatives et sociales du sport. L'activité physique et sportive n'est pas réductible à une activité

²⁵⁸ Loi de 1975 sur les sociétés anonymes à objet sportif ; création en 1984 des sociétés anonymes à objet sportif dont le statut est modifié en 1987 et 1992 ; loi sur les sociétés anonymes professionnelles en 1999.

²⁵⁹ Art. L122-1 du code des sports : « Toute association sportive affiliée à une fédération sportive, qui participe habituellement à l'organisation de manifestations sportives payantes qui lui procurent des recettes d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'État ou qui emploie des sportifs dont le montant total des rémunérations excède un chiffre fixé par décret en Conseil d'État, constitue pour la gestion de ces activités une société commerciale soumise au code de commerce. Une association sportive dont le montant des recettes et le montant des rémunérations mentionnées au premier alinéa sont inférieurs aux seuils visés au même alinéa peut également constituer une société sportive pour la gestion de ses activités payantes, dans les conditions prévues à la présente section. »

²⁶⁰ W. Andreff, « Sport et télévision : une dépendance économique », in *Le sport en France*, La Documentation française, 2008, p. 159.

²⁶¹ CJCE, 15 décembre 1995, Bosman. Sur les conséquences sur le marché du travail des sportifs professionnels, cf. *supra* note 20, p. 21 et s.

²⁶² Ainsi, à la suite d'une demande adressée à la France par la Commission européenne de supprimer l'interdiction pour les clubs de procéder à un appel public à l'épargne contraire au principe de libre circulation des capitaux (Art. 56 Traité CE), la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 a autorisé la cotation en bourse.

²⁶³ <https://fr.uefa.com/community/news/newsid=2065498.html> « Fair-play financier : tout ce qu'il faut savoir ».

²⁶⁴ <https://www.rtl.fr/sport/football/paris-saint-germain-les-5-chiffres-de-sa-dominance-en-coupees-7787985615>

²⁶⁵ Sur la théorie du dualisme appliquée à l'économie du sport, cf. J.-F. Bourg et J.-J. Gouguet, *Économie du sport professionnel. L'éthique à l'épreuve du marché*, Éditions Vuibert, 2007.

²⁶⁶ Sur le marché primaire occupé par les meilleurs talents, l'ajustement se fait par les prix eu égard à la rareté de l'offre. Le marché secondaire est celui des joueurs substituables, soit 85% des joueurs environ.

²⁶⁷ <https://www.lequipe.fr/Tennis>

²⁶⁸ L'ARJEL en France www.arjel.fr/-A-la-Une-.html

²⁶⁹ Les scandales de la FIFA (achats de voix lors de l'attribution des coupes du monde 2018 et 2022) et de l'IAAF (dopage institutionnel en Russie et au Kenya) ont ainsi attiré l'attention sur la corruption dans les grandes fédérations sportives internationales. Il y a aussi les abus liés à la pratique, illégale en France, selon laquelle un sportif professionnel peut être « détenu » par plusieurs propriétaires, ce qui facilite le trucage des matchs.

²⁷⁰ <https://www.touteurope.eu/.../la-commission-europeenne-et-la-lutte-contre-les-match>.

²⁷¹ <https://rm.coe.int/16800d38ce>

économique comme une autre et la reconnaissance de ses spécificités doit permettre de conduire des politiques publiques destinées à en faire bénéficier le plus grand nombre.

II- Afin que soient préservées les spécificités de l'activité sportive, il est nécessaire de mieux prendre en compte la valeur économique du sport pour tous et de rééquilibrer les politiques publiques en ce sens.

En réaction aux excès de la marchandisation du sport et du culte de la performance à tout prix, les valeurs du sport ont été réaffirmées en Europe et dans le monde. Il y a eu une prise de conscience de la nécessité d'en préserver les fondements éthiques et de mettre en place des politiques publiques pour garantir le droit à pratiquer le sport. L'Union a ainsi été amenée à clarifier progressivement la frontière entre les activités économiques générées par le sport auxquelles doivent s'appliquer les règles de concurrence et les spécificités de l'activité sportive qu'il faut protéger. Dès la fin des années 90, la Commission européenne distingue ainsi la pratique sportive ordinaire du spectacle sportif professionnel. Cette ligne de démarcation fonde les lignes directrices de la politique sportive de l'Union inscrites dans les traités : lorsqu'elle contribue à la promotion des enjeux européens du sport, elle doit tenir compte « *de sa fonction sociale et éducative* » et « *de ses structures fondées sur le volontariat* »²⁷². Son action pour développer la dimension européenne du sport se donne comme finalité de promouvoir « *l'équité et l'ouverture dans les compétitions sportives* » et le « *respect de l'intégrité physique et morale des sportifs.* »²⁷³. En France même, les objectifs assignés à l'enseignement et à la pratique du sport par le législateur sont devenus multiples : éducation à la santé et à la citoyenneté, réduction des inégalités sociales et culturelles,...²⁷⁴ Le Conseil de l'Europe²⁷⁵ et l'Unesco²⁷⁶ ont également consacré la dimension essentielle du sport pour le développement personnel et social, l'apprentissage du vivre ensemble et proclamé le droit au sport pour tous. La Charte Olympique affirme que « *La pratique du sport est un droit de l'homme. Chaque individu doit avoir la possibilité de faire du sport sans discrimination d'aucune sorte et dans l'esprit olympique, qui exige la compréhension mutuelle, l'esprit d'amitié, de solidarité et de fair-play. L'organisation, l'administration et la gestion du sport doivent être contrôlées par des organisations sportives indépendantes.* »²⁷⁷ L'application de ces principes universels nécessiterait la mise en place de mécanismes à l'échelle planétaire permettant de promouvoir une économie du sport diverse encourageant les pratiques de masse. Les appels à la mise en place « d'une gouvernance sportive mondiale », « d'instruments de régulation du sport mondial (taxes, amendes..) » ou encore d'un « ordre sportif mondial », n'ont jusqu'à maintenant guère été suivis²⁷⁸, faute d'une unanimité des États mais aussi parce que cela conduirait à remettre en cause l'autonomie du mouvement sportif international. Celui-ci a d'ailleurs pris quelques engagements dans le sens d'un sport plus solidaire : ainsi, sur la thématique du sport et de l'environnement, un agenda 21 du mouvement olympique a été adopté en 1999 lors de la troisième conférence mondiale sur ce thème. Un plan d'action a ainsi été décidé par le mouvement sportif en France en 2003, actualisé depuis, pour promouvoir une économie sportive au service du développement durable.

Au-delà des déclarations d'intention, si l'on veut parvenir à un modèle économique du sport plus équilibré, il est indispensable de réévaluer la contribution du sport amateur dans l'économie globale du sport. L'immense résonance médiatique dont bénéficie le spectacle sportif est en effet sans commune mesure avec son poids économique réel. L'industrie privée (1,6 milliard d'euros) et les droits audiovisuels (1,2 milliard d'euros) ne représentent ainsi qu'environ 7,5 % du total de la dépense sportive en France.²⁷⁹ Encore faudrait-il, pour que l'analyse soit complète, intégrer les externalités négatives du sport spectacle, que de nombreux travaux se sont efforcés de mesurer²⁸⁰. Il

²⁷² Article 165 (ex-article 149 TCE) du TFUE : 1... L'Union contribue à la promotion des enjeux européens du sport, tout en tenant compte de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat ainsi que de sa fonction sociale et éducative...2. L'action de l'Union vise: ... - à développer la dimension européenne du sport, en promouvant l'équité et l'ouverture dans les compétitions sportives et la coopération entre les organismes responsables du sport, ainsi qu'en protégeant l'intégrité physique et morale des sportifs, notamment des plus jeunes d'entre eux.

²⁷³ *Ibid.*

²⁷⁴ Article L. 121-5 du Code de l'Éducation nationale et voir le dossier du participant de la deuxième conférence du cycle sur le sport en date du 12 décembre 2018 : [L'éducation et le sport](#).

²⁷⁵ Charte européenne du sport A annexe V.

²⁷⁶ UNESCO, Charte internationale de l'éducation physique, de l'activité physique et du sport, novembre 2015.

²⁷⁷ Charte olympique, principes fondamentaux de l'olympisme 4.

²⁷⁸ Sur ces débats, cf. J.-F. Bourg et J.-J. Gougnet, *Économie du sport professionnel. L'éthique à l'épreuve du marché*, Éditions Vuibert, 2007, p. 54 et « Sport mondial : bien public et intérêts économiques » de A. Lorent, 2007 Cairn.info

²⁷⁹ Ces chiffres sont extraits de G. Quénéhervé, « *Les Français sont-ils sportifs ?* » in « *La France est-elle sportive ?* », Magazine des anciens élèves de l'ENA, n° 482, août 2018.

²⁸⁰ Ainsi sur le dopage, J.-F. Bourg « Dopage et risques : *homo oeconomicus ou homo sportivus ?* », *Risques*, n°88, décembre 2011.

est donc essentiel de mieux prendre en compte l'utilité sociale nette très élevée du sport pour tous. D'abord, l'augmentation de la pratique du sport a des conséquences directes sur la consommation : à lui seul, le secteur des articles et des vêtements de sport, dont la croissance est régulière, occupe le 4^{ème} rang du marché des biens de consommation²⁸¹. Ensuite, il faut mesurer la valeur des services rendus par les bénévoles au prix qu'il aurait fallu payer si l'on avait dû recourir au marché²⁸². Surtout, les externalités positives créées par le sport de masse (éducation, santé, intégration, culture, loisir) doivent être mieux valorisées. Il y a certes des retombées bénéfiques du sport qui sont difficiles à quantifier, par exemple en matière d'insertion, même si les études de terrain soulignent la contribution de la pratique sportive à la socialisation des jeunes en milieu urbain.²⁸³ Mais d'autres peuvent être objectivées dans le calcul économique, notamment à travers la réduction des dépenses pour la santé obtenue en faisant diminuer les risques de maladie, en particulier cardio-vasculaires et liés à l'obésité, et en retardant l'âge d'entrée dans la dépendance. Le classement des activités physiques et sportives les plus pratiquées place d'ailleurs invariablement dans le peloton de tête les activités douces avec une visée hygiénique à l'instar de la marche sportive ou de la gymnastique. À l'échelle européenne, l'amélioration de la santé (62%) et du bien-être (40%) constituent les premières motivations déclarées pour faire du sport, loin devant l'amélioration de la performance physique²⁸⁴. Mais force est de constater que la visibilité de ces pratiques souvent non licenciées est très faible au regard de l'impact du sport médiatisé, ce qui explique les disparités manifestes dans l'affectation des ressources²⁸⁵. Un pan important de l'activité physique échappe même à tout recensement : ainsi le promeneur du dimanche, celui qui fait son jogging matinal ou ses exercices de gymnastique à domicile, autant de « sportifs » qui ne demandent aucun soutien ou encadrement alors même qu'en entretenant leur forme, ils contribuent indirectement à diminuer le coût probable de leur prise en charge par la Sécurité sociale.

Afin de rééquilibrer l'allocation des ressources financières en faveur du sport pour tous, la solution la plus fréquemment débattue est celle d'un mécanisme de péréquation entre le sport professionnel et le sport pour tous. Les travaux économiques favorables à cette piste soulignent que l'industrie du spectacle sportif profite des externalités produites par le sport amateur : formation des joueurs, sensibilisation des futurs consommateurs, utilisation de l'image positive du sport,... Il y a certes déjà une solidarité financière au sein du sport professionnel : les ligues professionnelles négocient les droits télévisés²⁸⁶ selon des modalités fixées par la loi, puis les répartissent selon un principe de mutualisation²⁸⁷. Cette redistribution s'exerce aussi au profit du sport amateur mais dans des proportions très faibles : ainsi, à la suite d'un accord entre la Fédération française de football (FFF) et la ligue, 2,5 % du montant des droits d'exploitation audiovisuelle²⁸⁸ doivent être reversés à la FFF au titre de la contribution financière au sport amateur. Surtout, les inégalités de ressources entre les fédérations sportives ne cessent de se creuser du fait de l'inflation des droits de retransmission au profit essentiellement des disciplines les plus médiatisées.²⁸⁹ Ce constat a d'ailleurs été à l'origine de la création d'un prélèvement sur le produit de la diffusion des manifestations sportives,²⁹⁰ qui contribue -à hauteur d'environ 19 %- au financement du Centre national pour le développement du sport²⁹¹ (CNDS), destiné à encourager l'accès au sport pour tous les publics et à soutenir les

²⁸¹ À lui seul, le marché des articles de sport a généré en 2103 un chiffre d'affaires hors taxe d'environ 12 milliards.

²⁸² Cf. *supra* note 234.

²⁸³ Centre de droit et d'économie du sport, Observatoire de l'économie du sport, CDES, Limoges, 1998.

²⁸⁴ Eurobaromètre spécial 334 Sport et activités Physiques publié en mars 2010.

²⁸⁵ Sur ces questions, P. Chaix et S. Chavinier-Réla, « *Évolution de la demande sociale de sport et remise en cause de la compétition* » in « *Le sport-spectacle en danger ? Une approche économique* », Reflets et perspectives de la vie économique, tome LIV, 2015, p. 85 et s.

²⁸⁶ L'article L. 333-2 du Code du sport établit notamment que « *les droits d'exploitation audiovisuelle cédés aux sociétés sportives sont commercialisés par la ligue professionnelle dans des conditions et limites précisées par décret en Conseil d'État* » et que « *cette commercialisation est effectuée avec constitution de lots, pour une durée limitée et dans le respect des règles de concurrence* ».

²⁸⁷ L'article L. 333-3 prévoit que « *les produits revenant aux sociétés leur sont redistribués selon un principe de mutualisation, en tenant compte de critères arrêtés par la ligue et fondés notamment sur la solidarité existant entre les sociétés, ainsi que sur leurs performances sportives et leur notoriété* ». À titre d'exemple, s'agissant des versements des droits télévisés par la ligue de football professionnel en 2018, le rapport entre le premier et le dernier club de la Ligue 1 était de 3,7, et la Ligue 2 a bénéficié d'environ 15% du total.

²⁸⁸ Le montant total de ces droits représente une manne de plus d'un milliard d'euros par saison pour la période 2020-2024 !

²⁸⁹ 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.

²⁹⁰ C'est la taxe dite « Buffet », du nom de la ministre des sports qui l'a proposée. Elle 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.

²⁹¹ Le CNDS est en principe destiné à être intégré dans la nouvelle Agence nationale du sport.

territoires prioritaires et l'innovation sociale.²⁹² Mais le rendement de cette taxe ayant fortement augmenté, les pouvoirs publics en ont plafonné le montant alloué au financement du sport, le reste étant versé au budget général. Nombreuses sont les prises de position en faveur soit de son déplafonnement²⁹³, soit de l'augmentation de son taux ou encore de l'élargissement de son assiette,²⁹⁴ afin d'affecter la recette additionnelle au financement du sport pour tous²⁹⁵. Mais ces propositions divisent le mouvement sportif dont une partie craint les effets d'une hausse fiscale sur l'attractivité du sport professionnel français vis-à-vis de ses concurrents sur un marché ouvert.²⁹⁶ Beaucoup d'économistes plaident plutôt pour une harmonisation fiscale à l'échelle de l'Union, qui serait en phase avec les lignes d'action recommandées par la Commission.²⁹⁷ Un deuxième axe de réflexion consiste à réévaluer la rentabilité des investissements en faveur du sport pour tous dont l'utilité sociale a été longtemps sous-estimée, en prenant en compte les économies induites par la pratique du sport pour la collectivité²⁹⁸. Il s'agit notamment de repenser nos espaces de vie en milieu urbain pour favoriser le sport pour tous dans une perspective de santé publique²⁹⁹. Mobiliser davantage les espaces publics (parcours santé dans les parcs publics avec des installations adaptées aux plus fragiles..), encourager de nouveaux usages sur la voie publique (pour les piétons, « joggers » ou cyclistes..), ou encore mieux accompagner les nouvelles pratiques sportives urbaines (« parkour³⁰⁰ », sports de rue..), autant d'axes expérimentés par les collectivités locales. Il demeure cependant que dans les territoires carencés - quartiers prioritaires de la politique de la ville et territoires ruraux -, le préalable est de renouveler des équipements sportifs souvent vieillissants et inadaptés, ce qui ne peut être mené à bien sans aide financière du CNDS³⁰¹ ou des collectivités publiques³⁰². Une troisième orientation consiste à mettre en place un écosystème favorable au sport bien-être, en prenant en compte dans le calcul de rentabilité les retombées en termes d'épanouissement des personnes ainsi que les économies potentielles pour l'assurance-maladie.³⁰³ Des progrès substantiels ont été réalisés dans cette direction au cours des dernières années : prise en charge du recours au sport pour les patients souffrant d'une affection de longue durée³⁰⁴, essor du sport sur ordonnance³⁰⁵ encouragé par les initiatives des mutuelles³⁰⁶, assurances et collectivités locales³⁰⁷... Mais beaucoup reste à faire, en particulier dans le monde du travail, alors même que la contribution des entreprises et de leurs institutions sociales à la promotion du sport est reconnue par le législateur.³⁰⁸ En dépit du fait que le sport participe au bien-être et à la santé des salariés ainsi qu'à leur insertion sociale et à la cohésion de groupe,³⁰⁹ l'offre de sport demeure très inégale et même souvent inexistante dans les entreprises.³¹⁰ Un exemple intéressant est celui de la mise en place du forfait mobilité durable,³¹¹ qui vise notamment à encourager l'usage du vélo en prenant en compte les multiples paramètres qui déterminent les déplacements domicile-travail.

Les spécificités de l'économie du sport sont liées à son caractère dual, avec d'un côté, le sport de haut niveau commercialisé à l'échelle planétaire et, de l'autre, le sport pour tous.³¹² Il serait vain

²⁹² 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.

²⁹³ www.leparisien.fr/.../cedric-roussel-il-faut-deplafonner-la-taxe-buffet-pour-mieux-fin..

²⁹⁴ Rapports de la Cour des Comptes cf. *supra* note 234.

²⁹⁵ P. Goulet, Rapport à l'attention du Premier ministre, « Le financement des politiques sportives : bilan et perspectives », septembre 2018.

²⁹⁶ Sur ce débat : www.assemblee-nationale.fr/Liste-des-dossiers-legislatifs

²⁹⁷ Sur les aides financières de l'UE à des projets sportifs ayant une dimension sociale :

https://europa.eu/european-union/topics/sport_fr

²⁹⁸ J.-F. Bourg et J.-J. Gouguet, *Économie du sport*, Éditions La Découverte, p.109 et s.

²⁹⁹ France Stratégie, « *Activités sportives et physiques pour toutes et tous* », Rapport de novembre 2018.

³⁰⁰ <https://www.fedeparkour.fr/parkour>

³⁰¹ Cf. *supra* note 284.

³⁰² Conseil économique, social et environnemental, « *L'accès du plus grand nombre à la pratique d'activités physiques et sportives* », Avis de juillet 2018.

³⁰³ Sur le problème classique en économie de l'internalisation des effets externes cf. *supra* note 291. Sur le coût estimé de l'inactivité physique en France, cf. SportEco, Note d'analyse n°11, 31 janvier 2018.

³⁰⁴ Article L. 1172-1 du Code de la santé publique introduit par l'article 144 de la loi n°2016-41 du 26 janvier 2016.

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decree/2016/12/30/2016-1990/jo/texte>

³⁰⁵ <https://sport-ordonnance.fr/>

³⁰⁶ <https://entreprise.maif.fr/entreprise/engages...sport/sport.../developper-le-sport-sante>

³⁰⁷ <https://www.leprogres.fr/actualite/2018/03/02/villeurbanne-experimente-le-sport-sur-ordonnance>

³⁰⁸ Article L. 100-2 du Code du sport.

³⁰⁹ J. Pierre, *Le sport en entreprise. Enjeux de société*, Économica, 2015.

³¹⁰ Elle serait absente dans plus de 80% des entreprises selon L. Letailleur, « *Le sport en entreprise* », Magazine des anciens élèves de l'ENA, n°482, août 2018.

³¹¹ <https://www.rtl.fr/actu/debats-societe/plan-velo-comment-va-fonctionner-le-forfait-mobilite-durable-7794783356>

³¹² J.-F. Bourg et J.-J. Gouguet, *Économie du sport*, Éditions La Découverte, p. 52.

d'opposer ces deux visages qui sont complémentaires : il est loisible à chacun de communier dans la ferveur collective suscitée par les exploits sportifs tout en pratiquant l'activité physique de son choix. Telle est bien d'ailleurs la vocation originelle des Jeux Olympiques³¹³ : célébrer ensemble les prouesses des champions et les valeurs du sport amateur. Mais à l'heure de la globalisation, les enjeux éducatifs, économiques et sociaux liés au sport ont pris une telle importance, qu'indépendamment du rôle du mouvement sportif international, la question est posée d'un rééquilibrage qui nécessiterait davantage de régulation publique à l'échelle européenne et même mondiale³¹⁴. Des économistes plaident pour faire du sport un bien public mondial³¹⁵ et de nombreuses résolutions de la communauté internationale, notamment au Conseil de l'Europe³¹⁶ et à l'Unesco,³¹⁷ appellent à une économie du sport solidaire et favorable au bien-être des personnes. Plus de dix ans après la publication du livre blanc de la Commission sur le sport³¹⁸, qui a posé les bases d'une politique commune, beaucoup reste à faire pour promouvoir une économie du sport plus équilibrée contribuant à l'affirmation d'un modèle sportif européen³¹⁹.

³¹³ L'ouverture des JO aux professionnels date de 1981.

³¹⁴ Pour une réflexion en ce sens, « La recherche d'une régulation européenne et internationale du sport », extrait du Rapport public annuel 2018 de la Cour des comptes, p. 426 et s.

³¹⁵ I. Kaul, I. Grunberg et M.A. Stern, *Les biens publics mondiaux. La coopération internationale au XXème siècle*, Economica, Paris, 2003 et W. Andreff, *Économie internationale du sport*, PUG, Grenoble.

³¹⁶ <https://rm.coe.int/16804ca89a>

³¹⁷ L'UNESCO est l'agence spécialisée des Nations Unies chef de file pour l'éducation physique et le sport : www.ladocumentationfrancaise.fr › ... › Banque mondiale, FMI et développement

³¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX...from=GA>

³¹⁹ Sur ce thème : www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/.../Obs-sport-MLeblanc-Nov-2017.pdf
<https://www.touteurope.eu/actualite/le-sport-dans-l-union-europeenne.html>

Quatrième conférence : 3 avril 2019

L'État, les collectivités territoriales et le sport

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'État³²⁰ dans la conduite de la politique sportive singularise la France parmi les démocraties occidentales³²¹. Dans les pays de tradition libérale, l'État ne finance pas (États-Unis) ou peu le sport, en dehors du haut niveau (Grande-Bretagne³²²). 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

³²⁰ 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.

³²¹ [Rapport d'information n° 3642 de Mme Arlette Franco](#) déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'UE.

³²² 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/...

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.

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 associatif³²³ 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 physique³²⁴, qui militent pour une éducation sportive locale propice à la santé et à l'épanouissement des enfants, encouragent cette dynamique. Au début du XXème siècle, le sport commence ainsi à être appréhendé comme un élément d'une politique municipale³²⁵. 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 projets³²⁶. À partir des années 20, les partis politiques, en particulier la SFIO³²⁷, 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 loisirs³²⁸ 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 municipalités³²⁹. Avec la guerre et l'Occupation, les moyens manquent pour poursuivre cette dynamique et sous la IVème République, nombreux sont les rapports qui dénoncent la misère du patrimoine sportif en France.³³⁰ 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 terrains³³¹. 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 local³³².

L'État est longtemps resté en retrait dans le développement du sport à l'exception de la sphère éducative³³³. La gymnastique est en effet introduite à l'école primaire dès 1880³³⁴ : au lendemain du désastre de Sedan, il s'agit prioritairement de former des citoyens aptes à défendre la République³³⁵. L'impulsion donnée par le ministère des armées qui s'inspire du modèle prussien pour la préparation

³²³ Loi sur la liberté d'association du 1^{er} juillet 1901.

³²⁴ Fondée par [Philippe Tissé](#), médecin hygiéniste.

³²⁵ 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](#).

³²⁶ 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

³²⁷ La section française de l'internationale ouvrière fondée en 1905 a fusionné avec d'autres composantes pour donner naissance au parti socialiste en 1969.

³²⁸ « Il y a 80 ans, le Front populaire inventait le sport (...) populaire », *Le Monde*, 28 avril 2016, disponible.

³²⁹ Pascal Ory, « *La belle illusion* », CollBiblis, CNRS, Éditions Alpha, 2016.

³³⁰ 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.

³³¹ 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).

³³² M. Falcoz et P. Gifflet, « La construction publique des équipements sportifs : aspects historique, politique et spatial », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°79.

³³³ Sur ce sujet, voir le dossier du participant de la deuxième conférence du cycle, en date du 12 décembre 2018 : « [L'éducation et le sport](#) ».

³³⁴ 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).

³³⁵ Ministère de l'instruction publique, *Manuel de gymnastique et des exercices militaires*, Hachette et Cie, Paris, 1998 (consulté en novembre 2018).

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 1953³³⁶. Pourtant, en dehors de l'école, les réticences à l'égard de 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 payés³³⁷. Ce n'est qu'à partir de 1940³³⁸ et surtout de 1945³³⁹, 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 sport³⁴⁰, fonde la tutelle qu'exerce l'État sur le mouvement sportif ainsi que la compétence de la juridiction administrative.³⁴¹ Sous la V^{ème} République, le sport, considéré comme un service public,³⁴² 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 œuvre³⁴³. Dans la vision gaulliste, la politique sportive contribue aussi au prestige de la France³⁴⁴. Un Conseil national des sports est créé pour « élever le niveau sportif de la nation » et « dégager une élite sportive »³⁴⁵. Il s'agit donc à la fois de favoriser l'émergence de champions³⁴⁶ et de promouvoir le sport de masse. Un Haut comité des sports³⁴⁷ est installé pour définir une doctrine³⁴⁸ 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-éducatifs³⁴⁹. 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 territoire³⁵⁰, 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 1975³⁵¹, 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 locales³⁵². C'est ainsi que des espaces sportifs dédiés à des pratiques nouvelles sont créés dans une logique de différenciation³⁵³. Cette évolution a été accélérée par les lois de décentralisation, même si celles-ci ne traitent pas spécifiquement du sport³⁵⁴. 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

³³⁶ Voir en ce sens : data.bnf.fr/.../ecole_normale_de_gymnastique_et_d_escrime_joinville-le-pont_val-d...

³³⁷ M. Lassus, « La création du sous-secrétariat d'État 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.

³³⁸ Sous le régime de Vichy, le Commissariat général à l'éducation générale et aux sports créé en juillet 1940 est confié à Jean Borotra.

³³⁹ Ordonnance n°45-1922 du 28 août 1945 relative à l'activité des associations, ligues, fédérations et groupements sportifs.

³⁴⁰ Code du sport, Section III, Fédérations Délégataires.

³⁴¹ Sur la répartition des compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire, voir : « *Règlement des litiges au sein du mouvement sportif* », CDES, Dalloz, Juris Éditions, 2012.

³⁴² Voir en ce sens la conférence de Maurice Herzog, intitulée « *Vers la jeunesse de demain* », prononcée le 16 mai 1963.

³⁴³ 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.

³⁴⁴ 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.

³⁴⁵ Arrêté du 13 décembre 1960 publié au JO du 16 décembre 1960.

³⁴⁶ 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.

³⁴⁷ Décret n° 61-792 du 24 juillet 1961 publié au JO du 28 juillet 1961.

³⁴⁸ 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.

³⁴⁹ 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.

³⁵⁰ Sur cette « mise en administration » du bâti sportif et ses effets cf. *supra*, note 332, p. 17 et s.

³⁵¹ Loi du 29 octobre 1975 relative au développement de l'activité physique et sportive (Titre 1, Art.1).

³⁵² Pour une illustration de ces évolutions en région stéphanoise, voir :

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

³⁵³ Pistes de skate-board, espaces ouverts, murs d'escalade, etc...

³⁵⁴ 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'EPS dans les lycées et les collèges.

élus locaux dans leur volonté de mettre en place des politiques sportives. Pour mettre en œuvre leur politique sportive, les collectivités locales se fondent sur la clause générale de compétence³⁵⁵. Les communes font souvent le choix de partager le coût d'une infrastructure dans le cadre d'une intercommunalité de gestion³⁵⁶ (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'exclusivité³⁵⁷. 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 densifié³⁵⁸ 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 publique³⁵⁹ 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 larges³⁶⁰ : politique de la ville, prévention sociale et sanitaire, intégration, éducation³⁶¹..., ce qui oblige à coordonner de nombreux acteurs et à recourir à des cofinancements complexes³⁶².

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 sportives³⁶³ fait l'objet depuis plusieurs années de critiques convergentes³⁶⁴ : 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'État³⁶⁵, ne contribue pas suffisamment à corriger les disparités dans le traitement des disciplines et des territoires³⁶⁶. Par ailleurs, les moyens limités de l'État ne lui permettent plus d'être

³⁵⁵ Articles L. 2121-29, L. 3211-1 et L. 4221-1 du Code général des collectivités territoriales.

³⁵⁶ De nombreux équipements sportifs (piscines, bases de loisirs) sont gérés sous cette forme.

³⁵⁷ 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.

³⁵⁸ 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>

³⁵⁹ 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.

³⁶⁰ 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 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 ».

³⁶¹ Sur le sport et les politiques éducatives et sociales, voir le dossier du participant de la première conférence du cycle sur le thème « [La place du sport dans la société](#) », en date du 17 octobre 2018.

³⁶² 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.

³⁶³ Articles L. 131-1 et s. du Code du sport.

³⁶⁴ 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.

³⁶⁵ 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.

³⁶⁶ *Ibid* : dix fédérations concentrent plus de 40% des effectifs (Athlétisme, ski, natation, gymnastique, basket-ball, judo, voile, canoë-kayak, football et handball) et 50% des effectifs sont dans la seule région Île-de-France.

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 CTS³⁶⁷. 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)³⁶⁸. 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 sportives³⁶⁹. 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'éducation³⁷⁰- représente plus du tiers du total du financement du sport³⁷¹, tandis que l'État ne finance le sport qu'à hauteur de 13% environ³⁷². 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'État³⁷³. En second lieu, il est devenu indispensable de tirer 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 publics³⁷⁴. 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 sport³⁷⁵, la Conférence nationale du sport est créée en 2012³⁷⁶, puis le Conseil national du sport en 2013³⁷⁷. 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 économique³⁷⁸. 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 amateurs³⁷⁹. 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 entreprises³⁸⁰. Si cette annonce a été bien accueillie par les acteurs du sport, une telle transformation dans un calendrier très contraint³⁸¹ nécessite d'ouvrir

³⁶⁷ Inspection générale de la jeunesse et des sports, « [Mission d'évaluation relative aux conseillers techniques sportifs](#) », rapport n°2018-M-13, septembre 2018.

³⁶⁸ Voir *supra*, note 364.

³⁶⁹ 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 ».

³⁷⁰ Sur la répartition des compétences et des financements du sport selon les collectivités et l'échelle du territoire, cf. *supra*, note 359.

³⁷¹ *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>.

³⁷² *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.

³⁷³ <https://www.acteursdusport.fr/politiques-sportives/>

³⁷⁴ Conseil d'État, « [L'économie du sport](#) », conférence du 6 février 2019.

³⁷⁵ 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.

³⁷⁶ Décret n°2012-45 du 13 janvier 2012.

³⁷⁷ 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.

³⁷⁸ Voir P. Bayeux et L. Lefèvre, « Nouvelle gouvernance du sport », La documentation française, Août 2018.

³⁷⁹ D. Masseglia, 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.

³⁸⁰ *Ibid.*

³⁸¹ L'objectif serait d'installer l'Agence nationale du sport au printemps 2019.

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 fédérations³⁸² en veillant notamment à la démocratie interne lors de l'élection de leurs dirigeants³⁸³. Ceci suppose de donner au CNOSF les moyens et l'autorité nécessaire pour veiller au respect de la déontologie du sport³⁸⁴. 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 bénévoles³⁸⁵. Le défi reste toutefois de taille, eu égard notamment au fait que le sport est une compétence générale des collectivités territoriales³⁸⁶ et que les communes, très attachées à leur autonomie, assurent 90% de l'investissement local en matière sportive³⁸⁷. 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 territorial³⁸⁸. Une première étape pourrait consister à créer une conférence régionale des financeurs³⁸⁹ et à intégrer le sport dans le champ des compétences obligatoires des conférences territoriales de l'action publique³⁹⁰. 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 français³⁹¹.

Le premier défi de l'ANS sera de construire « l'Équipe de France olympique et paralympique »³⁹² 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 »³⁹³, tout en consolidant les pôles d'expertise qui existent³⁹⁴, 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 2022³⁹⁵. 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'école³⁹⁶, auquel l'État consacre des moyens importants³⁹⁷, 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 voie³⁹⁸, 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

³⁸² 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.

³⁸³ 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, « *Économie sociale et solidaire & sport* », rapport au Conseil national du sport, 2016.

³⁸⁴ 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* ».

³⁸⁵ [Images correspondant à patrimoine sportif des communes](#)

³⁸⁶ 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* ».

³⁸⁷ P. Goulet, Rapport à l'intention du Premier ministre, « [Le financement des politiques sportives en France : bilan et perspectives](#) ».

³⁸⁸ Sur ce sujet, voir : P. Bayeux et L. Lefèvre, « Démarche de rénovation de la gouvernance du sport : enjeux et point d'étape. », in « *La France est-elle sportive ?* », Magazine des anciens élèves de l'ENA, n°482, août 2018.

³⁸⁹ Voir *supra*, note 388.

³⁹⁰ 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* ».

³⁹¹ Voir le [discours de Mme Roxana Maracineanu et de M. Jean-Michel Blanquer](#) du 13 novembre 2018

³⁹² C. Onesta, « Encourager la haute performance », in « *La France est-elle sportive ?* », Magazine des anciens élèves de l'ENA, n°482, août 2018.

³⁹³ Voir en ce sens : *Ibid.* et l'article « Viser la performance pour réussir les Jeux de 2024 » sur le site du ministère des sports.

³⁹⁴ [Mission pour la haute performance sportive](#), janvier 2018.

³⁹⁵ « 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->

³⁹⁶ Conseil d'État, « [L'éducation et le sport](#) », conférence du 12 décembre 2018.

³⁹⁷ 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>.

³⁹⁸ Conseil d'État, « [L'éducation et le sport](#) », conférence du 12 décembre 2018.

contre les inégalités sociales et territoriales³⁹⁹. 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.⁴⁰⁰ 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 sports⁴⁰¹, le CNSD⁴⁰²), 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 CREPS⁴⁰³, leur gouvernance est déjà partagée entre l'État et les régions, qui en sont propriétaires depuis 2016⁴⁰⁴. 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 enjeux⁴⁰⁵. 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 sport⁴⁰⁶ (CNDS). Ce ne sera toutefois pas suffisant, d'autant que des incertitudes pèsent sur la pérennité des ressources affectées jusqu'alors au CNDS⁴⁰⁷. Nombreuses sont les prises de position en faveur soit du déplafonnement de la taxe dite Buffet⁴⁰⁸ soit de l'augmentation de son taux ou encore de l'élargissement de son assiette⁴⁰⁹, afin d'affecter la recette additionnelle à la correction des inégalités entre fédérations, au financement du sport pour tous⁴¹⁰ et au renouvellement d'équipements sportifs souvent vieillissants et inadaptés dans les territoires carencés⁴¹¹. Ce sujet est prioritaire pour les collectivités locales concernées, qui ne pourront y parvenir sans des aides financières publiques⁴¹² et un assouplissement des normes - d'origine réglementaire ou imposées par les exigences du mouvement sportif -, qui pèsent sur les coûts des équipements et infrastructures⁴¹³.

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 numérique⁴¹⁴. 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

³⁹⁹ 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>.

⁴⁰⁰ France Stratégie, « *Activités sportives et physiques pour toutes et tous* », Rapport de novembre 2018.

⁴⁰¹ L'École nationale de voile et des sports nautiques (ENVM), L'École nationale des sports de montagne (ENSM) et l'Institut français du cheval et de l'éducation (IFCE).

⁴⁰² 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.

⁴⁰³ [Centres de ressources, d'expertise et de performance sportive](#).

⁴⁰⁴ Articles 28 et 104 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (loi NOTRe).

⁴⁰⁵ Voir *supra*, note 378.

⁴⁰⁶ 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.

⁴⁰⁷ 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/.../assemblee-nationale-autorise-la-privatisation-de-la-francais>.

⁴⁰⁸ Voir en ce sens : www.leparisien.fr/.../cedric-roussel-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.

⁴⁰⁹ 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.

⁴¹⁰ Conseil d'État, « *L'économie du sport* », conférence du 6 février 2019.

⁴¹¹ P. Goulet, rapport à l'attention du Premier ministre, « *Le financement des politiques sportives : bilan et perspectives* », septembre 2018.

⁴¹² 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/2018/2018_20_acces_pratique_sportive.pdf

⁴¹³ 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.

⁴¹⁴ Sur ce point voir *supra*, note 378.

l'augmentation des activités physiques, pour l'environnement, la santé et l'épanouissement des personnes⁴¹⁵. 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 général⁴¹⁶ et de la conduite des politiques publiques liées au sport, relatives notamment aux questions éducatives, sociales, d'intégration et de respect de la mixité⁴¹⁷. 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 sport⁴¹⁸ 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 internationale⁴¹⁹.

⁴¹⁵ Sur le coût estimé de l'inactivité physique en France, voir : *Sport Eco*, [Note d'analyse n°11](#), 31 janvier 2018.

⁴¹⁶ Cour des Comptes, « [L'État et le mouvement sportif ; mieux garantir l'intérêt général](#) », extrait du Rapport public annuel 2018, p. 427 et 428.

⁴¹⁷ Voir le dossier du participant de la conférence inaugurale du cycle en date du 18 octobre 2018 : [La place du sport dans la société](#).

⁴¹⁸ La lutte contre le dopage a ainsi rendu nécessaire la création d'une autorité mondiale et l'adoption d'un code mondial antidopage.

⁴¹⁹ Voir *supra*, note 413.

Cinquième conférence : 15 mai 2019

Le sport et la santé

Le modérateur :

■ **Didier Tabuteau**

président de la section sociale du Conseil d'État

Les intervenants :

■ **Alain Calmat**

président de la commission médicale du CNOSF, médecin,
ancien ministre de la jeunesse et des sports, champion du monde de patinage artistique

■ **Stéphane Diagana**

conférencier sportif en entreprise, champion du monde d'athlétisme

■ **Valérie Fourneyron**

médecin du sport, président de l'International Testing Agency, ancienne ministre des sports, de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative, administratrice de la MATMUT

Présentation de la conférence

Au Vème siècle avant notre ère, Hippocrate, le père de la médecine antique, célébrait déjà dans ses célèbres traités⁴²⁰ les vertus pour la santé de la gymnastique à titre préventif et curatif. Il condamnait en revanche l'excès et le danger des pratiques des athlètes et invitait à trouver la juste mesure pour le corps, soulignant que la santé est le but des activités physiques⁴²¹. On retrouve ce lien étroit entre la médecine et les exercices corporels dans des civilisations aussi éloignées de la nôtre que celles de la Chine et de l'Inde. Il est significatif que le qi gong⁴²² et le yoga⁴²³, dont les pratiques s'enracinent dans des traditions spirituelles plurimillénaires, connaissent un succès grandissant en Occident, en raison précisément de leurs effets bénéfiques pour le bien-être des pratiquants. Toutes ces sagesses ont en commun de nous rappeler l'importance d'apprendre à respecter les limites de notre corps. Le lien entre le sport et la santé est donc par nature ambivalent : si l'activité physique et le travail sur soi contribuent à l'épanouissement personnel, la recherche de la performance à tout prix n'est pas sans risques.

Dès l'introduction de la pratique du sport en France, ses conséquences pour la santé ont conduit à développer la médecine du sport et à mettre en place des politiques de santé publique pour

⁴²⁰ Hippocrate, *De l'ancienne médecine*, t. II, in *Œuvres médicales d'Hippocrate*, Lyon, Éditions du Fleuve, 1954.

⁴²¹ J. Queval, « *S'accomplir ou se dépasser : Essai sur le sport contemporain* », NRF, Éditions Gallimard, 2004, p. 45 et s.

⁴²² Gymnastique de santé chinoise dont les origines remonteraient à 5000 ans, qui allie des mouvements et des postures corporelles à des exercices de respiration et de concentration.

⁴²³ <http://www.cnrtl.fr/definition/yoga>

accompagner son essor (I). Aujourd'hui, le large consensus scientifique et culturel sur les bienfaits de l'activité physique conduit à promouvoir le « sport santé » pour tous, tout en intensifiant la lutte contre le dopage (II).

I- Dès l'introduction de la pratique du sport en France, ses conséquences pour la santé ont fait l'objet de débats qui ont conduit à développer la médecine du sport et à mettre en place des politiques de santé publique pour accompagner son essor.

À partir des années 1880, la diffusion en France de la pratique du sport, codifiée selon des règles nées pour la plupart en Grande-Bretagne, provoque de vives controverses sur ses conséquences pour la santé. Il est intéressant de noter que les courants de pensée hygiénistes, très puissants sous la Troisième République, se divisent sur cette question : d'un côté, il y a ceux qui s'inquiètent du danger des compétitions sportives en particulier pour les enfants : ainsi, ce n'est qu'en 1936, que la fédération d'athlétisme ouvre ses portes aux cadets. De même, la supposée « fragilité » de l'organisme féminin est un des arguments majeurs invoqués pour justifier que les compétitions soient réservées aux hommes : il a fallu le combat des ligues féminines et l'exemple donné par des pionnières courageuses pour que les Jeux Olympiques s'ouvrent très partiellement au sport féminin à partir de 1912⁴²⁴. Très vite cependant, une partie du monde médical s'efforce de combattre ces préjugés : ainsi, le médecin Philippe Tissier fonde en 1888 la puissante Ligue girondine de l'éducation physique⁴²⁵, qui milite pour une éducation sportive locale propice à la santé et à l'épanouissement des enfants. C'est sur la question de l'introduction du sport à l'école publique que les passions sont les plus vives. Les tenants de la gymnastique traditionnelle, devenue obligatoire à l'école primaire dès 1880⁴²⁶, s'y opposent, considérant qu'en faisant primer la recherche de la performance, l'enseignement du sport nuirait à un développement harmonieux du corps de l'enfant ainsi qu'à son équilibre⁴²⁷. Les termes du débat entre *éducation physique* et *sport* qui ne cessera de diviser le monde enseignant sont ainsi posés dès la fin du XIX^e siècle⁴²⁸. L'influence de l'École de Joinville⁴²⁹, conjuguée avec celle des professeurs de gymnastique⁴³⁰ et le soutien d'une partie importante du monde médical convaincu des mérites de la gymnastique suédoise⁴³¹, l'emporte. En dépit des efforts de l'Union des sociétés françaises de sports athlétiques (UFSA) dans laquelle milite Pierre de Coubertin⁴³², les pratiques sportives restent aux portes de l'école républicaine et ce sont des modèles d'éducation corporelle plus systématiques, plus ordonnés et plus disciplinaires qui seront enseignés durablement à l'école⁴³³.

Le concept de « médecine du sport »⁴³⁴ naît à la Belle Époque - à partir notamment des travaux du docteur Fernand Lagrange⁴³⁵ et pénètre progressivement les champs universitaire et de la recherche médicale. Une chaire dédiée à l'enseignement et à la recherche sur ce thème est inaugurée au CNAM en 1920 et la première Société médicale d'éducation physique et du sport est créée à Paris en 1921⁴³⁶. La même année, la Fédération internationale de médecine du sport (FIMS) est constituée à Saint-Moritz alors que les premières inquiétudes sur le recours à des substances dopantes dans le sport apparaissent⁴³⁷. Parallèlement, les exigences sanitaires et médicales sont mieux prises en compte à l'école dans l'éducation physique : les élèves doivent passer avec succès une expertise médicale, à la suite de laquelle le médecin décide à quel groupe seront rattachés les enfants.⁴³⁸ Une étape supplémentaire est franchie en 1928 avec la création des Instituts régionaux d'éducation

⁴²⁴ Y. Ripa, « *Les femmes aux Jeux Olympiques* », *Encyclopédie pour une histoire nouvelle de l'Europe*, 2016.

⁴²⁵ https://data.bnf.fr/fr/10755140/ligue_girondine_de_l_education_physique/

⁴²⁶ 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*.

⁴²⁷ « *Aucun sport ou jeu ne mérite le nom de complet et ne peut prétendre à remplacer l'éducation* », G. Hébert, « *L'éducation raisonnée* », Paris, Vuibert et Nony, p. 17.

⁴²⁸ Sur les enjeux pédagogiques de ce débat essentiel, voir *supra*, note 422.

⁴²⁹ data.bnf.fr/.../ecole_normale_de_gymnastique_et_d_escrime_joinville-le-pont_val-d...

⁴³⁰ *L'union des sociétés de gymnastique de France* (USGF), fondée en 1873 par Eugène Paz, a exercé une grande influence dans ces débats.

⁴³¹ La Suède a été pionnière dans l'expérimentation de la gymnastique médicale avec la création dès 1813 de l'Institut royal de gymnastique.

⁴³² Pierre de Coubertin a déclaré qu'en ressuscitant les JO, il avait voulu « *permettre aux sports de mieux remplir leur rôle éducatif* », *L'Indépendant belge*, 23 avril 1906.

⁴³³ T. Terret, « Sport et éducation : l'École, le Club », *L'ENA Hors les murs*, juillet-août 2018, n°482, pp. 27-29.

⁴³⁴ M. Rieu, « *La santé par le sport : une longue histoire médicale* », La revue pour l'histoire du CNRS, 30 novembre 2010.

⁴³⁵ F. Lagrange, *Physiologie des exercices du corps*, 1888 et *La médication par l'exercice*, 1894.

⁴³⁶ J.-B. Viaud, « *Réparer, régénérer, optimiser* », 2013.

⁴³⁷ <https://www.medicosport.eu/fr/dopage-dans-le-sport/dopage-dans-le-sport1925-1929.html>

⁴³⁸ *Projet de règlement général d'éducation physique* publié en 1919.

physique (IREP) annexés aux facultés de médecine⁴³⁹. En délivrant une formation initiale de deux ans ponctuée par un diplôme professionnel nécessaire pour enseigner l'éducation physique, ces instituts constituent une passerelle essentielle entre le monde médical et le monde enseignant. Le durcissement des exigences universitaires pour pouvoir prétendre à devenir professeur d'éducation physique se traduit en 1931 par le remplacement du certificat d'aptitude à l'enseignement de la gymnastique (CAEG)⁴⁴⁰ par le certificat d'aptitude à l'éducation physique (CAEP)⁴⁴¹. Les militaires perdent ainsi leur monopole historique dans la formation des professeurs d'éducation physique⁴⁴² au profit des médecins. Ce tournant significatif n'est pas sans susciter de fortes résistances dans le corps enseignant qui s'inquiète des risques d'une vision trop scientifique aux dépens d'une approche pédagogique prenant davantage en compte la personnalité et les goûts des élèves.⁴⁴³ En parallèle, de plus en plus de médecins sont formés pour être en capacité de mesurer les effets de la pratique d'une activité physique et sportive. La recherche médicale appliquée à l'éducation physique et au contrôle médico-sportif connaît un essor rapide : un grand nombre de thèses pour le doctorat en médecine sont consacrées à ces sujets à partir des années 30. Des progrès scientifiques importants sont accomplis et progressivement, le « médical » devient essentiel dans l'accompagnement des sportifs. Dès 1939, la Société des Nations dénonce l'utilisation abusive dans le sport des anabolisants et des amphétamines⁴⁴⁴. Ainsi, même si sur les stades et au gymnase, les techniques d'entraînement restent empiriques et le rôle du « soigneur » primordial, la médecine scientifique du sport joue un rôle croissant, d'autant que la médiatisation de compétitions comme le Tour de France et les Jeux Olympiques démultiplie les enjeux.

Les premières initiatives pour faire du développement de l'activité sportive un enjeu de santé publique naissent des associations sportives.⁴⁴⁵ Ce thème est promu notamment au sein des premières fédérations omnisport, dites affinitaires⁴⁴⁶. Ainsi, la Fédération sportive et culturelle de France (FSCF) imprégnée par le christianisme social⁴⁴⁷, l'Union française des œuvres laïques d'éducation physique (UFOLEP)⁴⁴⁸, dont la finalité est éducative et citoyenne, ou encore la Fédération sportive et gymnique du travail (FSGT), qui fait de la promotion du sport dans le monde ouvrier un levier pour améliorer la santé des travailleurs⁴⁴⁹, ont toutes en commun de militer pour un développement du sport contribuant à une meilleure hygiène de vie des pratiquants. Pour répondre à cette demande sociale, les clubs sportifs propriétaires de leurs installations investissent davantage dans les vestiaires, progressivement dotés de douches et de sanitaires. De grandes entreprises inscrivent les sports et le contrôle médical au programme de leurs œuvres sociales.⁴⁵⁰ Les élections municipales de 1925 marquent une étape importante⁴⁵¹ : pour la première fois, le financement par la collectivité de la construction d'équipements sportifs nécessaires au bien-être des habitants figure dans les engagements de campagne. Et les collectivités locales, surtout de gauche, investissent dans les équipements sportifs et sanitaires⁴⁵² : piscines, salles dites d'éducation physique et de gymnastique médicale, centres aérés... À l'échelle nationale, il faudra attendre le Front Populaire en 1936, pour que le sport et la condition physique des pratiquants soient érigés en priorité gouvernementale. Il est significatif que le sous-secrétariat d'État à l'organisation des loisirs et sports, confié à Léo Lagrange, soit rattaché au ministère de la santé publique. Pour son promoteur, la création du Brevet sportif populaire et d'une demi-journée de plein air dans les écoles et les lycées ont pour objectif « *d'amener la masse des Françaises et des français à prendre souci de leur*

⁴³⁹ J. Saint-Martin, « *La création des IREP et le modèle du médecin gymnaste en France à la fin des années 20* », STAPS, 2006/1 (n°71, p.7 à 22). L'Irep de Paris a donné naissance en 1933 à l'École normale d'éducation physique.

⁴⁴⁰ Diplôme non universitaire créé par une circulaire du 12 mars 1869, complété par un arrêté du 25 novembre de la même année fixant les épreuves.

⁴⁴¹ Décret du 12 août 1931 publié au JO du 20 août 1931, p. 9161. Les épreuves du CAP associent un test des connaissances en anatomie et physiologie ainsi que des aptitudes pédagogiques, des épreuves athlétiques et gymniques et une leçon devant des élèves.

⁴⁴² Jusqu'en 1926, c'est le ministère de la guerre qui finance l'éducation physique en France.

⁴⁴³ G. Hébert, « *L'Éducation physique, virile et morale par la méthode naturelle* », Paris, Vuibert, 1936.

⁴⁴⁴ O. Boje, « *Le doping. Étude sur les moyens utilisés pour accroître le rendement en matière de sport* », Bulletin de l'Organisation d'Hygiène, SDN, 8, 1939, p. 472-505.

⁴⁴⁵ En 1900, dans le cadre de l'Exposition universelle de Paris, plus de 7500 associations sportives sont recensées dans un rapport de synthèse sur l'économie sociale dressé par l'économiste Charles Gide.

⁴⁴⁶ Voir sur le site du CNOSE : « [Qu'est-ce qu'une fédération affinitaire ?](#) »

⁴⁴⁷ G. Cholvy, « *Patronages et œuvres de jeunesse dans la France* », *Revue d'histoire de l'Église de France*, 1982, n°181, pp. 235-256.

⁴⁴⁸ www.ufolep.org/

⁴⁴⁹ R. Besson, P. Machu et J-P. Mougin, « Le rôle éducatif du sport », *Informations sociales*, vol. 187, n° 1, 2015, pp. 87-95.

⁴⁵⁰ Michelin en est un exemple : « *Une expérience d'éducation physique* ». Prospérité, revue trimestrielle d'organisation scientifique, Clermont-Ferrand, Éditions Michelin, n° 12, 1932.

⁴⁵¹ J.P. Calède « *Les politiques du sport en France* », *L'Année sociologique* 2002/2 (vol. 52), p. 437 à 457.

⁴⁵² Édouard Herriot, maire de Lyon pendant plus de cinquante ans, a été un des [pionniers de ce combat](#) .

santé...⁴⁵³ ». Et pour la première fois, le lien est fait entre la promotion du sport et la démocratisation des loisirs avec les congés payés dans un but notamment de santé publique⁴⁵⁴. Après la parenthèse du régime de Vichy⁴⁵⁵, un contrôle médical des activités physiques et sportives est institué en 1945 afin de « concourir à développer l'état de santé des sportifs et leur équilibre en général ».⁴⁵⁶ Durant la Quatrième République, la création des centres médico-sportifs (CMS), l'organisation de cursus spécialisés dans la médecine du sport⁴⁵⁷, le développement des institutions de plein air (colonies de vacances, écoles..) en liaison avec les mouvements de jeunesse et d'éducation populaire et les comités d'entreprise, contribuent à jeter les bases d'une politique de santé par le sport à l'échelle territoriale⁴⁵⁸. Sous la Cinquième République⁴⁵⁹, les investissements de l'État jouent un rôle moteur qui se traduit par l'adoption de 1961 à 1975 de trois lois-programme successives d'équipements sportifs et socio-éducatifs⁴⁶⁰. Les CMS se multiplient en lien avec les municipalités : on en compte plus de 500 à la fin des années 70 et la médecine du sport connaît un essor rapide⁴⁶¹.

Si jusqu'aux années 1980, l'optimisme demeure de mise sur la pratique sportive, les enquêtes statistiques font cependant clairement apparaître⁴⁶² que les sportifs licenciés représentent moins de la moitié des pratiquants et surtout que le nombre de « non sportifs » demeure important⁴⁶³. Ce double constat et les progrès dans la vulgarisation des connaissances sur les conséquences négatives de la sédentarité sur la santé personnelle et sur le coût induit pour la collectivité,⁴⁶⁴ aboutissent à faire du sport- santé une priorité de l'action publique, consacrée par le législateur en 1984⁴⁶⁵. Parallèlement, la lutte contre le dopage dans le sport de compétition, qui a fait l'objet d'une première loi en 1965⁴⁶⁶, est devenue l'objet de toutes les attentions au plan national et international en raison de la médiatisation planétaire des compétitions internationales.

II- Aujourd'hui, le large consensus scientifique et culturel sur les bienfaits d'une pratique sportive équilibrée conduit à promouvoir le sport-santé pour tous, tout en intensifiant la lutte contre le dopage.

À la fin des années 80, il y a une prise de conscience dans le monde occidental d'une situation paradoxale : d'un côté, l'omniprésence du sport de compétition avec le retentissement planétaire des grands événements sportifs et le statut d'icône des champions⁴⁶⁷, et, de l'autre, une stagnation de la pratique sportive de masse et même une diminution de l'activité physique quotidienne résultant des nouveaux modes de vie et de consommation. Cette situation a conduit la communauté scientifique internationale à multiplier les recherches pour mesurer les effets de l'activité physique et sportive (APS) sur la santé physique et mentale⁴⁶⁸. À partir des années 2000, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) tire la sonnette d'alarme, considérant qu'il s'agit d'un enjeu majeur pour la santé publique mondiale. L'inactivité physique associée à une alimentation déséquilibrée serait même devenue la première cause de mortalité évitable dans le monde⁴⁶⁹. L'augmentation de l'APS est donc

⁴⁵³ Voir [l'extrait du rapport de présentation](#) par Léo Lagrange du décret du 9 mars 1937 instituant le Brevet populaire.

⁴⁵⁴ « ... la masse doit pouvoir pratiquer les sports pour trouver joie et santé, détente et épanouissement » (Léo Lagrange, 1936).

⁴⁵⁵ « L'acquisition de la santé » est au nombre des objectifs du Commissariat général à l'Éducation et aux sports créé par le régime de Vichy en août 1940, cf. Feuille d'information du CGEGS, n° 1, janvier 1941.

⁴⁵⁶ Arrêté du 2 octobre 1945 sur le contrôle médical des activités physiques et sportives.

⁴⁵⁷ Voir *supra* note 435, p. 4.

⁴⁵⁸ Le docteur Philippe Encausse, qui publie l'ouvrage « Sport et santé » en 1952 et qui a longtemps exercé les fonctions de chef des services médicaux du ministère des sports, incarne cette politique volontariste en faveur du sport-santé.

⁴⁵⁹ Le sport, considéré comme un service public, est érigé en priorité gouvernementale avec la création symbolique d'un Haut Commissariat à la Jeunesse et aux Sports confié à Maurice Herzog.

⁴⁶⁰ Loi du 28 juillet 1961 relative à l'équipement sportif et socio-éducatif qui sera suivie de deux lois de programme pour les années 1966-1970 et 1971-1975.

⁴⁶¹ À la fin des années 70, plus de 5000 praticiens sont titulaires du certificat d'études spéciales en « biologie appliquée à l'éducation physique et aux sports ». Les CHU sont dotés de plateaux spécialisés et un département médical dédié aux sportifs de haut niveau est créé en 1977 au sein de l'INSEP.

⁴⁶² A. Radel, *Diagnostiquer les « pratiques corporelles » comme facteur sanitaire : l'exemple des « baromètres santé*, L'Harmattan Sciences sociales et sport, 2104/1, n° 7 p. 43 à 67.

⁴⁶³ Ce sont des paramètres relativement constants dans la durée : voir enquête pratique physique et sportive 2010, CNDS/direction des sports, INSEP, MEOS.

⁴⁶⁴ www.ipubli.inserm.fr/bitstream/handle/10608/97/?sequence=8

⁴⁶⁵ Article 1 de la loi n°84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives : « Les activités physiques et sportives constituent un facteur important d'équilibre, de santé, d'épanouissement de chacun... ».

⁴⁶⁶ Loi n°65-412 du 1 juin 1965 tendant à la répression de l'usage des stimulants à l'occasion des compétitions sportives, JORF du 2 juin 1965 p. 4531.

⁴⁶⁷ Voir les conférences précédentes du cycle Sport du Conseil d'État : [La place du sport dans la société](#) et [L'économie du sport](#).

⁴⁶⁸ Sur les effets bénéfiques du sport sur la santé mentale : <http://www.sport-en-tete.fr/> <https://www.santementale.fr/>

⁴⁶⁹ "Global health risks: mortality and burden of disease attributed to major risks", Genève, Organisation mondiale de la santé, 2009.

érigée en priorité afin notamment de prévenir et de traiter les risques liés à la sédentarité⁴⁷⁰: maladies cardiovasculaires, diabète et certains cancers. Pour lutter contre ce phénomène, l'OMS a mis au point en 2010 des « Recommandations mondiales sur l'activité physique pour la santé »⁴⁷¹. En France, un grand nombre d'études scientifiques et médicales⁴⁷² ont abouti à des conclusions convergentes : au moins 45% des hommes et 55 % des femmes auraient une activité physique en deçà des minima requis pour rester en bonne forme. Un travail considérable a été accompli pour bâtir des référentiels partagés par le monde médical et sportif sur les APS à développer en fonction de l'âge, de la condition physique et des pathologies⁴⁷³. Mais le combat est aussi et peut-être même d'abord culturel : il s'agit de convaincre le grand public qu'il est possible de prendre du plaisir en faisant du sport bien-être avec modération. Des campagnes nationales ont été lancées, diffusant des messages simples, par exemple sur la nécessité de « bouger au quotidien »⁴⁷⁴. Beaucoup d'efforts ont été faits depuis au sein du monde sportif pour changer l'image de la pratique en club, afin d'attirer aussi celles et ceux qui ne sont pas dans la recherche du sport performance⁴⁷⁵, comme en témoigne l'essor des fédérations proposant des activités sportives douces⁴⁷⁶. Les réseaux régionaux sport-santé ont été mis en place pour fédérer l'ensemble des acteurs autour des actions à promouvoir à l'échelle d'un territoire⁴⁷⁷. En parallèle, une offre commerciale diversifiée⁴⁷⁸ s'est développée pour répondre à cette demande : vente d'équipements adaptés par les grandes enseignes de sport, floraison de salles de « fitness »⁴⁷⁹, cours à domicile... L'essor rapide du « sport connecté »⁴⁸⁰ et « interactif »⁴⁸¹ permet à chacun de mieux mesurer ses efforts et d'en évaluer les effets bénéfiques (distance parcourue, dépense d'énergie, perte de poids...) et les risques (tension, rythme cardiaque...). L'utilisation des media sociaux a aussi profondément fait évoluer les pratiques dans le sport individuel⁴⁸².

Mais ces nouvelles pratiques sont très majoritairement le fait de personnes qui avaient déjà une culture sportive. Il est beaucoup plus difficile de toucher les publics éloignés depuis longtemps de toute activité physique. Le premier défi concerne la prévention primaire,⁴⁸³ afin d'inciter le plus grand nombre possible à avoir une APS suffisante pour être en bonne santé. Le constat est particulièrement préoccupant concernant les enfants et adolescents : on estime qu'en France en 2017, les trois quarts des moins de 17 ans⁴⁸⁴ ne respectent pas les soixante minutes d'activité physique quotidienne préconisées par les recommandations des autorités sanitaires⁴⁸⁵. Il s'agit d'une tendance lourde en raison de modes de vie de plus en plus sédentaires et de l'addiction aux écrans⁴⁸⁶. En 40 ans, le nombre d'enfants obèses a fortement augmenté et les collégiens auraient perdu jusqu'à 40% de leur capacité cardio-vasculaire.⁴⁸⁷ De nombreuses expérimentations ont été lancées pour accompagner les élèves éloignés de la pratique sportive et promouvoir un parcours éducatif de santé associant des

⁴⁷⁰ M. Duclos, « Le sport c'est la santé » in « La France est-elle sportive ? », Magazine des anciens élèves de l'ENA, n°482, août 2018.

⁴⁷¹ https://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789242599978_fre.pdf

⁴⁷² Rapport de l'Inserm en 2008 et rapport de l'Académie de médecine en 2009.

⁴⁷³ À titre d'exemple, le « Médicosport-santé », coordonné par A. Calmat, président de la commission médicale du CNOF.

⁴⁷⁴ <https://www.fedecardio.org/je-m.../je-bouge/bouger-au-quotidien-quelques-conseils>

⁴⁷⁵ « Le sport pour tous, c'est le sport de tous les âges, le sport ludique, le sport-jeu, c'est vivre son corps, c'est le sport-santé, c'est le sport-équilibre », Nelson Paillou, président du CNOF aux rencontres d'Angers en 1987, extrait des Cahiers du CNFPT, n°24, février 1988, p. 6-12.

⁴⁷⁶ La marche nordique en est un exemple : 400 000 pratiquants réguliers recensés en France, JDD du 7 avril 2019, chronique « Plaisirs Sport » de Paola Dicelli, « À bâtons rompus ».

⁴⁷⁷ www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/synthese_prn2sbe_vv.pdf

⁴⁷⁸ L'Union Sport et Cycle fédère toutes les entreprises de la filière du sport, des loisirs, du cycle et de la mobilité active. <https://www.unionsportcycle.com/>

⁴⁷⁹ « Les salles de fitness ouvrent aussi vite que les bistrotts ferment. », « À bout de souffle », Clara Georges, Le Monde, 24-25 février 2019.

⁴⁸⁰ <https://www.fscf.asso.fr/actualites/info-sport-sante-le-sport-connecte>

www.rfi.fr/science/20180207-sport-objets-connectes-jean-marc-sene

⁴⁸¹ www.hitech-fitness.com/fr/produits/detail/velo-interactif-expresso.9.html

⁴⁸² Le « running » en est un exemple spectaculaire : 41 % des coureurs utilisent les médias sociaux et 22% font partie d'une communauté sur internet. L'application Runkeeper rassemble plus de 45 millions d'utilisateurs à travers le monde. (chiffres extraits d'une étude réalisée par Esprit Running, Kantar Media, Uniteam active, 2014).

⁴⁸³ Pour l'OMS, la prévention primaire concerne l'ensemble des actes visant à diminuer l'incidence d'une maladie dans une population. En l'espèce, il s'agit donc de l'ensemble des mesures destinées à éviter les pathologies liées à l'absence d'activité physique.

⁴⁸⁴ Chiffres extraits de l'étude Inca3 publiée en 2017 par l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

⁴⁸⁵ Au moins une heure par jour d'activité physique d'intensité modérée à soutenue selon l'OMS.

⁴⁸⁶ *Supra* note 486 : «... le temps passé quotidiennement devant les écrans (hors temps de travail) ne cesse de croître, avec une augmentation moyenne entre 2010 et 2017 de 20 minutes chez les enfants et d'1h20 chez les adultes. »

⁴⁸⁷ <https://www.amf.asso.fr/page-les-parcours-du-coeur-2019/35928>

éducateurs sportifs et des professionnels de santé⁴⁸⁸. Mais le taux d'échec dans l'apprentissage des savoirs essentiels dès l'école primaire⁴⁸⁹ et l'ampleur du phénomène du « décrochage »⁴⁹⁰, suggèrent que l'enseignement de l'EPS reste insuffisamment attractif. Nombreux sont ceux qui militent pour une pédagogie qui serait axée davantage sur la promotion de l'équilibre, du bien-être et le plaisir du sport⁴⁹¹ et un approfondissement du partenariat entre le mouvement sportif et le monde éducatif.⁴⁹² 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 dans le temps libre.⁴⁹³ Et beaucoup reste à faire avec les partenaires sociaux pour faciliter l'exercice du sport dans la vie professionnelle : l'offre de sport demeure très inégale et même souvent inexistante⁴⁹⁴, en dépit de l'impact économique positif de la pratique des APS par les salariés pour l'entreprise⁴⁹⁵.

La prévention secondaire et tertiaire⁴⁹⁶ et la prise en charge des publics atteints de pathologie chronique⁴⁹⁷ relèvent d'une toute autre problématique. Il a fallu attendre le début des années 2010 et l'émergence d'un consensus scientifique et médical, pour que les pouvoirs publics posent les premiers jalons d'une politique de santé publique⁴⁹⁸ visant à accroître le recours aux APS comme thérapeutique non médicamenteuse. Cela a ouvert la voie aux pionniers du « sport sur ordonnance »⁴⁹⁹, encouragés par les initiatives des mutuelles⁵⁰⁰, des assurances et des collectivités locales,⁵⁰¹ notamment dans le cadre des plans régionaux « sport-santé bien-être » (PRSSBE)⁵⁰². La reconnaissance par le législateur en 2016 de la possibilité de prescrire une activité physique adaptée (APA) aux patients atteints d'une affection de longue durée,⁵⁰³ dont le nombre est estimé à 10 millions de personnes⁵⁰⁴, a amplifié cette dynamique. Des freins importants subsistent cependant, liés aux insuffisances de la formation des médecins et des intervenants⁵⁰⁵ et aux difficultés rencontrées dans l'accompagnement des patients, qui nécessite de coordonner des métiers très différents (professionnels de santé tels que les masseurs-kinésithérapeutes, ergothérapeutes et psychomotriciens, enseignants en activité physique adaptée, éducateurs sportifs⁵⁰⁶...). Enfin, le

⁴⁸⁸ bourgoigne-franche-comte.drjscs.gouv.fr/.../prssbe_bfc_definitif_juillet_2016.pdf

⁴⁸⁹ On estime à au moins 25% le pourcentage d'enfants qui ne savent pas nager à l'entrée en sixième. Pour des propositions : <https://usep.org/wp-content/uploads/2018/01/Usep-11-p9-13-Dossier-natation.pdf>.

⁴⁹⁰ Le décrochage dans la pratique régulière d'une activité physique intervient dès 13-14 ans au collège, en particulier chez les filles et s'accroît à l'entrée à l'université, cf. 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.

⁴⁹¹ Le Sport au service de l'éducation et des connaissances, Comité français Pierre de Coubertin, Éditions EP&S, 2016, chapitre 4, « Le sport à l'âge scolaire au service de la santé pour la vie ».

⁴⁹² *Ibid.*, A. Calmat, « L'aménagement du temps scolaire, sport et santé », p. 96-99 et *supra* note 486, Annexe IV.

⁴⁹³ France Stratégie, « Activités sportives et physiques pour toutes et tous », Rapport de novembre 2018. Un exemple intéressant est celui de la mise en place du forfait mobilité durable, qui vise notamment à encourager l'usage du vélo en prenant en compte les multiples paramètres qui déterminent les déplacements domicile-travail.

⁴⁹⁴ Elle serait absente dans plus de 80% des entreprises selon L. Letailleur, « Le sport en entreprise », *Magazine des anciens élèves de l'ENA*, n°482, août 2018.

⁴⁹⁵ P. Goulet, Rapport à l'attention du Premier ministre, « Le financement des politiques sportives : bilan et perspectives », septembre 2018, p. 89 à 93.

www.goodwill-management.com/fr/realisations/mesure-de-l-impact-du-sport-en-entre.

⁴⁹⁶ Pour l'OMS, la prévention secondaire vise à diminuer la prévalence d'une maladie dans une population en agissant au début de la pathologie. La prévention tertiaire vise à en amoindrir les effets et à encourager la réadaptation du malade.

⁴⁹⁷ Un quart de la population française souffrirait d'une maladie chronique (pathologies cardiovasculaires, cancers, diabète, pathologies respiratoires, psychiques...) et 75% des personnes concernées auraient plus de 65 ans :

<https://www.inserm.fr/information-en-sante/expertises-collectives/activite-physique-prevention-et-traitement-maladies-chroniques>

⁴⁹⁸ circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/04/cir_42071.pdf

⁴⁹⁹ 24min.fr/nouvelles/alexandre-feltz-pionnier-du-sportsur-ordonnance

⁵⁰⁰ <https://entreprise.maif.fr/entreprise/engages-pour-la-culture-le-sport/sport-esprit-dethique/developper-le-sport-sante>

⁵⁰¹ <https://www.leprogres.fr/rhone-69-edition-villeurbanne-et-caluire/2019/01/31/sport-sur-ordonnance-bienfaits-prouves-experimentation-approuvee>

⁵⁰² À titre d'exemples : <https://www.pays-de-la-loire.ars.sante.fr/plan-regional-sport-sante-bien-etre-2018-2022> et

<https://www.promosante-idf.fr/.../nouveau-plan-regional-sport-sante-bien-etre-ile-de-f>.

⁵⁰³ 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, pris en application de l'article L. 1172-1 du Code de la santé publique qui dispose : « Dans le cadre du parcours de soins des patients atteints d'une affection de longue durée, le médecin traitant peut prescrire une activité physique adaptée à la pathologie, aux capacités physiques et au risque médical du patient. »

⁵⁰⁴ <http://www.sports.gouv.fr/accueil-du-site/a-la-une/article/Rapport-Faire-de-la-France-vraie-nation-sportive>

⁵⁰⁵ Ce constat a conduit la Haute autorité de santé (HAS) à publier en octobre 2018 un guide destiné aux médecins traitants avec des référentiels d'aide à la prescription d'APS pour des maladies chroniques : <https://www.has-sante.fr/.../guide-methodologique-v2014-a-destination-des-etablissements>.

⁵⁰⁶ Instruction interministérielle N° DGS/EA3/DGESIP/DS/SG/2017/81 du 3 mars 2017 relative à la mise en œuvre des articles L.1172-1 et D.1172-1 à D.1172-5 du Code de la santé publique et portant guide sur les conditions de dispensation de l'activité physique adaptée prescrite par le médecin traitant à des patients atteints d'une affection de longue durée.

<https://www.profession-sport-loisirs.fr/.../une-formation-sport-sante-pour-educateurs-s>

problème du financement se pose avec acuité en l'absence de prise en charge par l'assurance maladie,⁵⁰⁷ en particulier dans les EHPAD⁵⁰⁸, alors même que la pratique d'APA contribue à retarder l'entrée dans la dépendance et à ralentir son aggravation. La création de maisons sport-santé⁵⁰⁹ qui permettrait d'orienter le public vers une APA après une évaluation médico-sportive des besoins et d'assurer un suivi des patients est actuellement à l'étude.⁵¹⁰

La lutte contre le dopage, cruciale pour protéger la santé des sportifs et l'intégrité du sport, est complexe car nous baignons dans une culture fondée sur la recherche de la performance dès le plus jeune âge⁵¹¹. La prévention commence donc à l'école avec l'éducation physique⁵¹², en apprenant à tous les enfants à connaître les limites de leur corps et à les respecter. Il est essentiel d'enseigner aussi les « humanités »⁵¹³ du sport afin que les élèves s'approprient la « morale » du sport⁵¹⁴. Au collège et au lycée, il faut rappeler les risques inhérents à toute pratique sportive, de mieux en mieux connus avec le développement de l'accidentologie du sport,⁵¹⁵ et enseigner les conséquences du dopage sous ses différentes formes pour la santé et l'équilibre personnel. Aucune pratique sportive n'est immunisée contre ce risque et les médecins s'inquiètent depuis longtemps de la prise de substances dopantes par un grand nombre de sportifs amateurs en France⁵¹⁶. Le succès des « écoutes dopage » mises en place pour répondre aux inquiétudes de ceux qui y recourent et de leur entourage⁵¹⁷ est un indicateur de l'ampleur du problème. Même la diététique sportive n'est pas dénuée d'ambiguïtés, lorsqu'elle nous promet d'améliorer nos résultats avec des compléments nutritionnels ou des vitamines visant à diminuer notre fatigue et à augmenter notre résistance⁵¹⁸. L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation (ANSES) a récemment tiré la sonnette d'alarme sur la consommation excessive de compléments alimentaires douteux, dont certains contiennent des produits interdits en France⁵¹⁹. L'utilisation croissante d'anabolisants dans le milieu du culturisme pour muscler le corps est révélatrice de cette banalisation insidieuse du dopage.⁵²⁰ Très présente sur les réseaux sociaux,⁵²¹ la quête d'un corps parfait, qui serait à l'image de celui des champions sportifs, est un des moteurs de ces conduites addictives. Dans le sport de haut niveau, à la suite des scandales successifs⁵²² qui ont secoué la planète sportive, la lutte contre le dopage⁵²³ a été érigée en priorité absolue par le CIO⁵²⁴ et l'ensemble de la communauté internationale. C'est essentiel pour restaurer la confiance des athlètes et du grand public dans le respect des règles qui fondent le spectacle sportif. Mais le combat est difficile tant les tentations sont grandes en raison des enjeux financiers et géostratégiques, démultipliés par la diffusion en mondovision des grands événements sportifs. L'arsenal règlementaire n'a cessé d'être complété⁵²⁵ au fil des révélations sur la sophistication des dispositifs utilisés par des réseaux mafieux avec la complicité de laboratoires antidopage, d'États et de fédérations internationales. Une étape essentielle a été franchie avec l'adoption en 2004 du Code mondial antidopage⁵²⁶ puis en 2005 de la Convention internationale de

⁵⁰⁷ *Supra* note 493, p. 42 à 47 et « *Le sport sur ordonnance ne décollera pas sans prise en charge financière* », interview du cardiologue François Carré, rubrique Sport et Santé, Le Monde, 31 janvier 2019.

⁵⁰⁸ *Ibid.*

⁵⁰⁹ <http://www.sports.gouv.fr/accueil-du-site/a-la-une/article/Le-sport-enjeu-de-sante-publique-18315>

⁵¹⁰ <http://www.sports.gouv.fr/accueil-du-site/a-la-une/article/Rapport-IGAS-IGJS-Evaluation-des-actions-menees-en-matiere-d-activite-physique-et-sportive-a-des-fins-de-sante>

⁵¹¹ A. Ehrenberg, « *Le culte de la performance* », Paris, Calmann-Lévy, 1991 et *supra*, note 1, chapitres 2 « La santé et la performance » et chapitre 3 « Le dopage ».

⁵¹² M. Serres, « *Variations sur le corps* », Paris, Éditions Le pommier, 1999, p. 44.

⁵¹³ J. Prévoist, *Plaisir des sports*, Éditions Gallimard, 1925.

⁵¹⁴ B. Jeu : « *La vraie nature du sport, c'est-à-dire sa morale authentique, se situe dans le respect conjoint de la loi, des autres et de soi-même* », Analyse du sport, PUF, 1987.

⁵¹⁵ https://www.allodocteurs.fr/actualite-sante-les-dangers-du-sport_4344.html

<https://www.sport-passion.fr/sante/sport-est-ce-bon-pour-la-sante.php>

⁵¹⁶ P. Laure, « *Dopage et société* », Paris, Éditions Ellipses, 2000.

⁵¹⁷ <https://www.20minutes.fr/.../1127407-20130328-20130328-ecoute-dopage-numero-v...>

<https://lannuaire.service-public.fr/centres-contact/R20697>

https://www.franceolympique.com/files/File/actions/sante/colloques//13eme/Ecoute_dopage.pdf

⁵¹⁸ <https://www.irbms.com/dietetique/>

⁵¹⁹ [Consulter la mise en garde de l'ANSES](#)

⁵²⁰ [Voir l'article du magazine Le Point](#)

⁵²¹ [celsalab.fr/2018/05/31/a-la-poursuite-du-corps-parfait/](https://www.celsalab.fr/2018/05/31/a-la-poursuite-du-corps-parfait/)

⁵²² Ainsi, « l'affaire Festina » qui a révélé l'ampleur du dopage dans le cyclisme a conduit le CIO à faire adopter en 1999, la *Déclaration de Lausanne sur le dopage dans le sport*, ouvrant la voie à la création d'une agence internationale antidopage indépendante en 2000.

⁵²³ Pour plus de développements sur ce thème, voir le [discours d'ouverture](#) du vice-président du Conseil d'État à l'occasion de la conférence inaugurale du cycle du 17 octobre 2018, sur le thème *La place du sport dans la société*.

⁵²⁴ <https://www.olympic.org/fr/le-cio/soutenir-et-protéger-les-athletes-integres>

⁵²⁵ Loi relative à la lutte contre le dopage, loi n° 2006-405 du 5 avril 2006, JO du 6, p.5193. Ordonnance n°2006-596 du 23 mai 2006 relative à la partie législative du code du sport, JO du 25, p.7791.

⁵²⁶ <https://www.wada-ama.org/fr/nos-activites/le-code>

l'UNESCO contre le dopage dans le sport⁵²⁷. À la suite de l'enquête sur l'affaire du dopage aux jeux de Sochi de 2014⁵²⁸, l'Agence mondiale antidopage (AMA)⁵²⁹ et le CIO ont pris des mesures supplémentaires pour s'assurer de la conformité des procédures mises en œuvre par les organisations nationales.⁵³⁰

La stratégie nationale « sport- santé » 2019-2024,⁵³¹ rendue publique récemment, traduit la prise de conscience de l'ampleur des défis à relever pour protéger la santé des sportifs et promouvoir l'activité physique et sportive pour tous tout au long de la vie

Sixième conférence : 17 juin 2019

Le sport aujourd'hui : quels enjeux ?

Le modérateur :

■ Edmond Honorat

président adjoint de la section des travaux publics du Conseil d'État

Les intervenants :

■ Gilles de Margerie

commissaire général, France Stratégie,

■ Isabelle Queval

philosophe, enseignante-chercheure à l'INSHEA

■ Jean Zougrana

président de la Fédération française de canoë kayak et sports de pagaie

Discours de clôture:

■ Bruno Lasserre

vice-président du Conseil d'État