

OBJECTIF STAPS



Licence
et
Master

Droit du sport

✪ L'essentiel à connaître

Youcef **Al Anbagi** (coord.)

ellipses

Les acteurs publics et la gouvernance du sport français

Youcef Al Anbagi

L'environnement sportif est un domaine complexe où interagissent de nombreux acteurs, à la fois publics et privés, nationaux et internationaux. Ces acteurs publics jouent un rôle de premier plan dans la régulation, la promotion et la protection de l'intégrité du sport. Cependant, leur influence ne va pas sans susciter une série d'enjeux importants.

L'un des principaux enjeux réside dans la coordination entre les différents acteurs publics, qu'ils soient des gouvernements nationaux, des organisations internationales ou des fédérations sportives nationales. La diversité des cultures, des lois et des politiques nationales peut parfois rendre difficile la mise en œuvre de normes et de valeurs sportives universelles. De plus, la gestion des ressources et la régulation du sport sont des défis permanents pour ces acteurs publics. Comment utiliser efficacement les fonds publics pour soutenir le sport, assurer une répartition équitable des ressources et promouvoir l'intégrité sportive ?

En France, c'est l'État qui est l'acteur principal du sport en occupant une place centrale dans la gouvernance du sport, surtout depuis les années 1960 à la suite de la déconvenue aux Jeux olympiques de Rome. Ainsi, l'État définit la norme juridique (loi et règlement) et crée le Code du sport. Il veille au respect de l'ordre public (sécurité, salubrité et tranquillité publique). De plus, il est le garant du respect de l'intérêt général, dans le champ du sport comme dans les autres domaines de la vie sociale et économique. Et en dehors de ses frontières, l'État est l'acteur des relations internationales publiques en ayant la charge du rayonnement du pays sur la scène internationale.

I. Le gouvernement : gardien des politiques sportives

A. Élaboration des politiques sportives

Les gouvernements nationaux jouent un rôle essentiel dans l'élaboration des politiques sportives. Leurs politiques guident le développement du sport, encouragent la participation de la population et garantissent une répartition équitable des ressources. Cependant, l'enjeu réside dans la capacité des gouvernements à élaborer des politiques qui répondent aux besoins de la société tout en préservant l'intégrité du sport. Il est crucial d'éviter la politisation excessive du sport, qui pourrait nuire à son authenticité et à son équité.

A.1. Évolutions de la gouvernance du sport en France

En prévision des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 à Paris (JOP 2024), la gouvernance des politiques du sport en France a été profondément modifiée depuis 2019 par trois textes législatifs et leurs décrets d'application³. Parallèlement, l'organisation de l'administration centrale et déconcentrée du ministère chargé des sports a été entièrement redéfinie à la date du 1^{er} janvier 2021, afin de l'intégrer à celle du ministère de l'éducation nationale. Ce nouveau cadre n'a pas été remis en cause par la création d'un ministère des sports et des JOP en mai 2022.

A.2. Organisation institutionnelle du sport en France

L'article L.100-2 du Code du sport trace les grands principes de l'organisation institutionnelle du sport en France. En effet, 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 APS. Ils veillent à assurer un égal accès aux pratiques sportives sur l'ensemble du territoire et veillent également à prévenir et à lutter contre toutes formes de violence et de discrimination dans le cadre des APS.

De surcroît, 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.

C'est dans le Livre 1^{er} du Code du sport que nous retrouvons les prérogatives de l'État en matière sportive. Dans ce cadre, l'État assure ou contrôle l'organisation des formations conduisant aux différentes professions des APS et la délivrance des diplômes correspondants, tout en exerçant le contrôle, et non plus la tutelle, des fédérations sportives. Ces dernières peuvent être agréées ou délégataires. En effet, l'État délivre un agrément aux fédérations sportives, en vue de leur participation à l'exécution d'une mission de service public et délègue à certaines fédérations agréées l'exercice de prérogatives de puissance publique pour l'accomplissement de cette mission de service public (auquel cas les actes ainsi adoptés présentent le caractère d'actes administratifs et relèvent du juge administratif). Les fédérations sportives délégataires détiennent donc un pouvoir unilatéral et immédiat d'application comme le fait d'édicter des règlements. Ainsi, une fédération sportive peut être à la fois agréée et délégataire.

B. La territorialisation du sport en France

B.1. Les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales exercent une compétence partagée en matière sportive. Tout d'abord, l'article L. 1111-44 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) nous indique que « Les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier ». Cette

3 La loi n° 2019-812 du 1^{er} août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport (ANS) et à diverses dispositions relatives à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 ;
La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République ;
La loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France.

4 Cf. note 4, en annexe, page 35.

disposition est une exception au principe selon lequel la région et le département exercent les compétences qui leur sont spécifiquement dévolues par la loi et la commune conserve une compétence générale pour intervenir dans tout domaine concernant le territoire communal. Les communes et leurs groupements sont des acteurs locaux prépondérants en matière sportive. Les collectivités territoriales sont le premier financeur public du sport en France. Leur contribution est estimée par BPCE L'Observatoire⁵ à 12,5 milliards d'euros, soit près du double du budget de l'État dans le sport, Éducation nationale comprise.

Ce sont plus précisément les communes qui portent la plus grande partie de cette contribution financière, avec 8Mds d'euros. Leur implication est également indirecte puisque l'intercommunalité alloue chaque année 3,1Mds d'euros au sport, le plus souvent en complément des municipalités. Propriétaires de 81 % des 318 000 équipements sportifs recensés sur l'ensemble du territoire, les collectivités territoriales consacrent une part importante de leur effort budgétaire à l'investissement dans de nouveaux équipements et la rénovation, soit environ 4,5 Mds d'euros par an. Les dépenses courantes s'orientent, quant à elles, vers les frais de fonctionnement liés aux équipements et les subventions aux associations.

Deuxième poste de dépense des communes après l'éducation, le sport est considéré comme une priorité par les élus. À leurs yeux, il représente un vecteur de cohésion territoriale et d'inclusion sociale, voire une réponse à des enjeux de santé publique ou de rayonnement économique. La politique sportive est souvent menée en étroite coopération avec le monde associatif qui incarne un modèle non lucratif d'accès à tous.

B.2. Les intercommunalités

D'après l'article L.5214-16 CGCT⁶, pour les communautés de communes, la compétence en matière de construction, d'entretien et de fonctionnement d'équipements sportifs d'intérêt communautaire est optionnelle. Il en est de même pour les communautés d'agglomération, en matière de construction, d'aménagement, d'entretien et de gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire (Art. L.5216-5 CGCT). De plus, la communauté urbaine exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences en matière de construction ou d'aménagement, d'entretien, de gestion et d'animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire (Art. L.5215-20 CGCT⁷).

En outre, la métropole est compétente de plein droit en lieu et place des communes membres, en matière de construction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement d'équipements sportifs d'intérêt métropolitain (L.5217-2 CGCT). Concernant le cas particulier de la métropole du Grand Paris, cette dernière dispose pour sa part de compétences spécifiques : construction, aménagement, entretien et fonctionnement de grands équipements sportifs de dimension internationale ou nationale, participation à la préparation des candidatures aux grands événements internationaux sportifs, accueillis sur son territoire (Art. L.5219-1 CGCT).

5 Cf. note 5, en annexe, page 35.

6 Cf. note 6, en annexe, page 35.

7 Cf. note 7, en annexe, page 35.

D'autre part, des compétences spécifiquement dévolues à certaines collectivités existent comme pour les régions qui sont compétentes depuis le 1^{er} janvier 2016 pour l'investissement et le fonctionnement des CREPS, les départements qui sont compétents en matière de développement maîtrisé des sports de nature par l'établissement du plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature et les régions et départements sont compétents pour les équipements sportifs nécessaires à l'enseignement de l'EPS, respectivement dans les lycées et les collèges.

Enfin, la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) est un lieu de débat possible pour l'exercice concerté des compétences. Visé à l'article L. 1111-9-1 du CGCT⁸, il est mentionné que dans chaque région, la CTAP est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Elle 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. Et cette conférence, à laquelle sont représentés tous les niveaux de collectivités, est présidée par le président du conseil régional avec la participation possible du préfet de région. La CTAP peut également associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté et solliciter l'avis de toute personne ou organisme.

II. Les groupements d'intérêt public

Les groupements d'intérêt public (GIP) sont des personnes publiques constituées pour une mission spécifique par une convention approuvée par l'État, passée entre des personnes publiques et, le cas échéant, des personnes privées. Dans le champ du sport, nous pouvons mentionner l'ex-GIP Paris 2024 pour la candidature aux Jeux olympiques et paralympiques, ou encore le GIP Campus d'excellence sportive de Bretagne, qui a pris la suite du CREPS de Dinard après sa fermeture. Des GIP sont fréquemment créés pour organiser un grand événement sportif comme la Coupe du monde de rugby 2007 ou 2023, les Jeux équestres mondiaux 2014 ou le GIP Agence nationale du sport en 2019.

La formule du groupement d'intérêt public GIP est intéressante car elle est susceptible de mieux garantir la défense de l'intérêt général et le contrôle financier de l'État car en l'absence d'une telle structure, il est difficile de mesurer *a posteriori* les dépenses totales d'organisation d'une compétition surtout lorsque le déséquilibre du rapport de force entre une institution sportive mondiale et le pays d'accueil est déséquilibré avec parfois une marginalisation des pouvoirs publics comme l'a montré la Cour des comptes⁹ suite à l'Euro 2016 de football organisé en France « en raison d'un mode d'organisation singulier, car nettement dominé par une maîtrise privée de la gestion de l'événement ».

8 Cf. note 8, en annexe, page 35.

9 Cf. note 9, en annexe, page 35.

A. L'Agence nationale du sport : nouvelle gouvernance du sport

A.1. Création

C'est la loi du 1^{er} août 2019 qui fonde l'Agence nationale du sport (Art. L.112-10 à L.112-17 du Code du sport). L'ANS est donc un GIP associant trois parties, l'État (30 %), le mouvement sportif (30 %), les collectivités territoriales (30 %) et le monde économique (10 %). Sa mission est de développer l'accès à la pratique sportive pour toutes et tous et de favoriser le sport de haut niveau et la haute performance sportive, en particulier dans les disciplines olympiques et paralympiques. Elle agit dans le cadre de la stratégie définie par l'État dans une convention d'objectifs conclue entre l'agence et l'État. Elle est dotée d'un commissaire du gouvernement (M. Cadot) et soumise au contrôle économique et financier de l'État. Dans chaque région, son délégué territorial est le préfet de région. Et pour les questions relatives au sport de haut niveau et à la haute performance sportive, les droits de vote de l'État sont doublés.

A.2. Fonction

L'Agence nationale du sport (ANS) est un opérateur de l'État constitué sous la forme d'un groupement d'intérêt public, actuellement présidée *intuitu personae* par le DIJOP. Michel CADOT étant le Délégué interministériel aux JOP 2024 et aux grands événements sportifs internationaux. La Délégation interministérielle aux JOP 2024 est rattachée au Premier ministre et accompagne la préparation des JOP 2024 en coordonnant les actions des différents ministères. Cette dernière est chargée de garantir la cohérence et l'homogénéité de l'action de l'État en faveur des JOP 2024, la contribution de chaque ministère au projet olympique et paralympique et d'assurer la liaison avec l'ensemble des partenaires. Dans ce sens, elle assure l'animation et la coordination des administrations et établissements publics nationaux concourant à l'organisation des jeux, et veille à l'harmonisation des actions conduites, et à la réalisation des programmes d'équipements publics.

B. L'Agence, acteur central du financement public du sport

B.1. L'ANS et son ministère de tutelle

Un défi majeur pour le gouvernement est la gestion des fonds publics alloués au sport. Il est impératif que l'argent public soit utilisé de manière efficace et responsable. La transparence dans la gestion de ces fonds est essentielle pour éviter tout gaspillage ou détournement. Les enjeux se posent également en ce qui concerne la répartition équitable de ces ressources. Le gouvernement doit veiller à ce que tous les sports, y compris les disciplines moins populaires, bénéficient d'un soutien financier adéquat. L'ANS a repris les missions de financement des projets et des acteurs, notamment les fédérations sportives et les collectivités territoriales, précédemment exercées par le CNDS et la direction des sports. Les principales recettes de l'ANS sont de plusieurs ordres à savoir les taxes affectées issues des jeux de tirage et de grattage de la Fédération française des jeux, des paris sportifs et de la taxe Buffet sur les droits TV et une dotation du ministère des sports. Dans le projet de loi de finance 2024, une hausse de 7 % est prévue soit un nouveau montant inédit pour les politiques publiques du sport l'année des Jeux avec une hausse de +10 % sur le strict périmètre des crédits budgétaires hors masse salariale pour atteindre un total de 888,9 M€ (LFI 2023 : 828,3 M€).

B.2. La nouvelle gouvernance territoriale du sport

La nouvelle gouvernance territoriale du sport est citée aux articles L.112-14¹⁰, L.112-15¹¹, R.112-38¹² à R.112-50 du Code du sport. La conférence régionale du sport, en cohérence avec les orientations nationales en matière de politique sportive définies dans le cadre de la convention d'objectifs État/ANS, est chargée d'établir un projet sportif territorial. Elle associe l'État, les collectivités territoriales, le mouvement sportif, le ou les CREPS, les acteurs du monde économique et, le cas échéant d'autres personnes. En outre, la conférence régionale du sport, dont le dispositif a été déployé en 2021-2022, institue une ou plusieurs conférence(s) des financeurs du sport.

Le contenu du projet sportif territorial comprend plusieurs éléments :

1. Le développement du sport pour toutes et tous sur l'ensemble du territoire ;
2. Le développement du sport de haut niveau ;
3. Le développement du sport professionnel ;
4. La construction et l'entretien d'équipements sportifs structurants ;
5. La réduction des inégalités d'accès aux APS ;
6. Le développement et la promotion des APS destinées aux personnes en situation de handicap ;
7. La prévention de, la formation et la lutte contre toutes formes de violences et de discriminations dans le cadre des APS pour toutes et tous ;
8. La promotion de l'engagement et du bénévolat dans le cadre des APS ;
9. Les savoirs sportifs fondamentaux ;
10. Le sport santé ;
11. L'intégration sociale et professionnelle par le sport ;
12. La promotion de l'inclusion et le développement des APS adaptées aux besoins particuliers des personnes ;
13. Le développement durable.

Le projet sportif territorial donne lieu à la conclusion de contrats pluriannuels d'orientation et de financement qui précisent les actions que les membres des conférences des financeurs du sport s'engagent à conduire ainsi que les ressources humaines et financières et les moyens matériels qui leur seront consacrés, dans la limite des budgets annuellement votés par chacun de ces membres. La conférence régionale du sport est consultée lors de l'élaboration du projet de convention territoriale d'exercice concerté de la compétence sport avant son adoption par la conférence territoriale de l'action publique prévue à l'article L. 1111-9-1 du Code général des collectivités territoriales.

10 Cf. note 10, en annexe, page 35.

11 Cf. note 11, en annexe, page 35.

12 Cf. note 12, en annexe, page 35.

Annexe

4. https://www.legifrance.gouv.fr/Codes/article_lc/LEGIARTI000045215059#:~:text=Les%20comp%C3%A9tences%20en%20mati%C3%A8re%20de,les%20collectivit%C3%A9s%20%C3%A0%20statut%20particulier
5. https://groupebpce.com/le-groupe-et-le-sport/acteur-de-l-economie-du-sport/notre-etude-sur-la-filiere-sport/bpce_observatoire_economi_edusport_2023#:~:text=%5BJanvier%202023%5D%20Partenaire%20Premium%20des,collectivit%C3%A9s%20territoriales%20mis%20en%20lumi%C3%A8re
6. https://www.legifrance.gouv.fr/Codes/article_lc/LEGIARTI000045213277
7. https://www.legifrance.gouv.fr/Codes/article_lc/LEGIARTI000045210295/2022-02-23
8. https://www.legifrance.gouv.fr/Codes/article_lc/LEGIARTI000045215252#:~:text=La%20conf%C3%A9rence%20territoriale%20de%20l'action%20publique%20peut%20d%C3%A9battre%20et,collectivit%C3%A9s%20territoriales%20et%20leurs%20groupements
9. <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-soutiens-publics-leuro-2016-en-france>
10. https://www.legifrance.gouv.fr/Codes/article_lc/LEGIARTI000045293840
11. https://www.legifrance.gouv.fr/Codes/article_lc/LEGIARTI000038872790/2023-12-09
12. https://www.legifrance.gouv.fr/Codes/article_lc/LEGIARTI000042453990



