

Moderniser la gouvernance publique du sport

LE CERCLE. Avec la notion de service public attachée à son développement, le sport est organisé en France selon un modèle original, qui confère un rôle central à l'Etat. Ce modèle met en œuvre une « co-régulation », partagée entre l'Etat et le mouvement sportif constitué sous forme associative.

Écrit par



[ColinMiege](#)

[Voir](#)

[son](#)

[profil](#)

Sur le cercle



10/06/2011 | 13:44

Les dirigeants du sport français doivent adopter une culture stratégique compétitive

[la suite](#)

Longtemps consensuelle, cette organisation est aujourd'hui remise en cause, car elle ne paraît plus en phase avec la réalité, du fait de la rétraction du rôle de l'Etat, des progrès de la décentralisation et du poids croissant des intérêts économiques dans le sport. La nécessité de moderniser la gouvernance publique du sport est désormais largement admise^[1].

Il ne s'agit pas pour autant de priver l'Etat de sa capacité de régulation dans le domaine du sport, qui reste nécessaire, mais d'en redéfinir les modalités. S'il doit continuer à exister, le service public du sport doit voir ses contours redessinés en fonction des nouveaux enjeux de notre société. Quant aux modes d'action étatiques, ils devraient cesser d'être exorbitants du droit

commun, pour ressembler davantage à ce qui se pratique ailleurs en Europe. A cet égard, la délégation ministérielle accordée aux fédérations sportives apparaît comme une construction dont l'originalité, maintes fois soulignée, confine à présent à l'anachronisme. Il conviendrait enfin de redéfinir le rôle des collectivités locales, dont les interventions n'ont cessé de croître sans que les textes relatifs à la décentralisation n'aient entériné cette réalité.

1- Un modèle sportif national dont les traits originaux sont devenus anachroniques

1.1. Un rôle normatif de l'Etat étendu, et daté historiquement

Les bases de l'organisation actuelle du sport ont été posées par l'ordonnance du 28 août 1945, par laquelle l'Etat a délégué aux fédérations et groupements sportifs une partie des pouvoirs qu'il s'était attribués durant la période de Vichy, tout en conservant une compétence générale. En 1975, La loi Mazeaud a affirmé l'intérêt général attaché au développement du sport, et confirmé que les fédérations sportives agréées peuvent être délégataires d'une mission de service public. Le mouvement sportif est placé sous une tutelle d'autant plus efficace que la production normative de l'Etat n'a cessé de se renforcer[2]. Enfin, la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives a posé des règles spécifiques, dérogoires au droit commun des associations et des sociétés. Elle reconnaît l'existence d'un véritable service public des activités physiques et sportives, assumé conjointement par l'Etat, le mouvement sportif, et aussi par les collectivités locales, du fait du processus de décentralisation initié au début des années 80. Cette loi, modifiée à maintes reprises pour s'adapter aux évolutions économiques, juridiques et institutionnelles et pour répondre aux orientations gouvernementales successives, a été complétée par de nombreux textes, réunis à présent dans le Code du sport.

1.2. Un intérêt général partagé

L'intervention des pouvoirs publics dans le sport est légitimée par la notion d'intérêt général. Ainsi l'article premier du Code du sport dispose que *"la promotion et le développement des activités physiques et sportives pour tous (...) sont d'intérêt général"*. En effet, *«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 loi sur le sport associe de façon étroite pouvoirs publics et structures privées: *«L'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, les associations, les fédérations sportives, les entreprises et leurs structures sociales contribuent à la promotion et au développement des activités sportives. L'Etat et les associations et fédérations sportives assurent le développement du sport de haut niveau, avec le concours des collectivités territoriales, de leurs groupements et des entreprises intéressées»*. Cette formulation complexe traduit le fait que, parmi la multitude d'acteurs concernés, l'Etat et le mouvement sportif exercent un rôle majeur, sans que leurs responsabilités respectives ne soient bien clarifiées, comme le soulignait la Cour des Comptes dans un rapport en 2004. Les conventions d'objectifs, qui permettent au ministre chargé des sports d'orienter l'actions des fédérations et de leur attribuer des subventions en conséquence, resteraient *"encore très perfectibles"* selon la Cour. Au delà de leur intérêt indéniable, on peut estimer qu'elles contribuent à l'imbrication des responsabilités entre Etat et mouvement sportif.

1.3. Un encadrement juridique poussé des fédérations sportives

L'un des modes essentiels d'intervention de l'Etat repose sur la tutelle qu'il exerce sur les fédérations sportives. Cette tutelle consiste à leur délivrer un agrément ministériel (110 fédérations agréées), et à accorder de surcroît une délégation à certaines d'entre elles (environ 80 fédérations délégataires).

a) L'agrément ministériel est accordé aux fédérations "*qui participent à la mise en oeuvre des missions de service public relatives au développement et à la démocratisation du sport*", et qui remplissent certaines conditions (C. du sport, art. L 122-11). En particulier, les statuts fédéraux doivent comporter des dispositions obligatoires, qui ont été jusqu'au début des années 2000 des statuts-types. Le mouvement sportif ayant réclamé un allègement de ces exigences, la loi du 6 juillet 2003 a supprimé la notion pour la remplacer par celle de « *dispositions obligatoires* » devant être intégrées dans les statuts des fédérations agréées. Ces obligations n'en restent pas moins globalement contraignantes. L'agrément, accordé sans limite de temps, peut être retiré par l'autorité ministérielle en cas de manquements graves, et si les conditions requises ne sont plus remplies.

b) La délégation ministérielle est délivrée à la fédération qui est chargée, dans une discipline sportive, « *d'organiser les compétitions à l'issue desquelles sont délivrés les titres nationaux régionaux ou départementaux, et de procéder aux sélections correspondantes* ». Les fédérations délégataires se voient reconnaître la capacité d'édicter les règles techniques propres à leur discipline et les règlements relatifs à l'organisation des manifestations ouvertes à leurs licenciés. La délégation ne peut être attribuée qu'à une seule fédération, qui a été préalablement agréée, pour une durée de quatre ans. La fédération délégataire dispose d'une forme de monopole reconnu par l'Etat, car elle seule a de droit d'utiliser l'appellation de « *fédération française* » ou « *fédération nationale* », et est habilitée à organiser les compétitions à l'issue desquelles sont

décernés les titres de champion national, régional ou départemental. Les infractions à ces dispositions restrictives sont sanctionnées pénalement.

Ainsi l'agrément et la délégation accordés par le ministre chargé des sports constituent une reconnaissance officielle du rôle et des missions des associations sportives, qui permet de leur accorder un certain nombre de prérogatives, tout en leur imposant en contrepartie des obligations. La portée de la délégation est plus étendue que l'agrément, et seuls les actes pris par les fédérations délégataires sont soumis au juge administratif, les autres actes relevant plus classiquement du juge judiciaire.

1.4. Les limites de la tutelle de l'Etat sur les fédérations sportives

- Bien des commentateurs ont relevé que la loi sur le sport affirme la tutelle de l'Etat sur les fédérations sportives (art. L 111-1, al. II), tout en indiquant de façon antinomique "*qu'elles exercent leur activité en toute indépendance*" (art. L 131-1). Comme l'a souligné la Cour des comptes, le statut associatif des fédérations sportives implique une autonomie qui fait obstacle à l'exercice d'une véritable tutelle. De fait, la tutelle ministérielle exercée sur les fédérations délégataires chargées de l'exécution d'une mission de service public connaît des limites, car elle ne prévoit pas la suspension directe des actes des fédérations pris dans le cadre de leurs prérogatives de puissance publique. Le ministre chargé des sports a simplement la possibilité de déférer au juge administratif les décisions que les fédérations ont adopté au titre de la délégation, s'il estime qu'elles sont contraires à la légalité^[3]. Aussi la conjugaison d'un contrôle administratif étroit et de la préservation de l'autonomie des associations s'avère en pratique un exercice délicat.

Du point de vue organique, le ministre chargé des sports n'a guère d'autre possibilité que d'accorder la délégation à la fédération sportive qui est affiliée à la fédération internationale régissant la discipline. Le caractère largement fictif de la délégation apparaît si l'on considère que la fédération nationale

doit d'abord être reconnue par la fédération internationale pour exister en tant que telle, et qu'à cette fin elle doit se soumettre d'emblée à un certain nombre de règles et de prescriptions venues "de l'extérieur". Le refus constant de cette réalité supra nationale par la haute juridiction administrative explique pourquoi la réception en droit national des normes fédérales internationales reste si difficile au plan juridique. Par ailleurs, le mode français d'organisation s'apparente formellement à une forme d'interventionnisme étatique qui n'a quasiment plus d'équivalent parmi les Etats membres de l'Union. De ce fait, il peut sembler décalé au regard des préconisations du Conseil de l'Europe en la matière[4], mais aussi celles de l'Union européenne[5], sans parler des revendications réitérées du mouvement sportif international quant au respect de son autonomie[6].

Enfin, les fédérations sportives, notamment celles qui sont investies dans le sport-spectacle, sont amenées à traiter de questions de plus en plus complexes d'ordre juridique, financier et commercial. Elles sont donc conduites à renforcer leur administration et à recruter des professionnels qualifiés. En tant que structures associatives, elles doivent concilier deux exigences qui peuvent être antagonistes: exercer leur fonction d'orientation politique et de régulation de la discipline, qui incombe avant tout aux responsables élus, et gérer les aspects juridiques, administratifs et financiers, qui relève davantage des salariés de la fédération. La tutelle étatique s'exercera plus aisément sur le premier aspect que sur le second. Au demeurant, la forme associative réglementée qui s'impose aux fédérations n'est sans doute pas la plus appropriée pour conduire des activités de nature commerciale.

2. Les perspectives de rénovation

A l'occasion des Etats généraux du sport réunis en 2002, les principes fondamentaux de l'organisation du sport ont été réaffirmés: "*maintien de l'unité du sport et de la nécessaire solidarité entre le sport amateur et le sport professionnel,*

soutien au socle associatif sur lequel s'appuie le sport français, et constante exigence de préservation de l'éthique sportive". Dans leur généralité, ces principes méritent d'être conservés. L'Etat s'était aussi engagé à conduire un ensemble de réformes législatives destinées à moderniser *"l'encadrement juridique du sport français, en permettant aux fédérations sportives de s'ouvrir sur leur environnement social et économique et aux clubs professionnels français de disposer de nouvelles marges de développement pour accroître leur compétitivité"*[\[7\]](#). Sans dénier la portée des évolutions normatives réalisées depuis lors, on notera qu'un certain nombre d'ajustements ont visé à remédier à la non conformité de la loi française sur le sport au regard des exigences du droit communautaire, accentuant de fait la libéralisation du secteur sportif professionnel[\[8\]](#). Plus fondamentalement, la portée et le périmètre de la notion de service public du sport n'ont pas été redéfinis, l'accent ayant été mis pour l'essentiel sur la levée des obstacles susceptibles d'entraver la compétitivité du sport national, et singulièrement de ses structures professionnelles.

2.1. Redéfinir la portée et le périmètre de la notion de service public du sport

Si l'on s'en tient à la rédaction du Code du sport, les notions d'intérêt général et de service public du sport demeurent des plus imprécises. Il conviendrait d'insister davantage que dans le passé sur le nécessaire développement de l'activité physique comme facteur de santé, compte-tenu de la progression préoccupante du surpoids et de l'obésité au sein de la population, notamment chez les jeunes, du fait d'un mode de vie sédentaire. Tout ne pouvant relever de la loi, il serait opportun de formaliser dans un document d'orientation les nouvelles priorités des pouvoirs publics dans le domaine des APS, en distinguant les responsabilités respectives, qui peuvent le cas échéant être partagées. L'Etat devrait notamment être le garant des fonctions sociales et éducatives du sport, de l'insertion par les APS, autant

de fonctions souvent considérées comme périphériques par le mouvement sportif, dont la vocation première reste l'organisation du sport sur une base essentiellement compétitive. L'Etat devrait veiller à la promotion de l'éducation physique en milieu scolaire sur des fondements rénovés, et s'efforcer d'améliorer la coopération entre le monde de l'éducation et celui du sport. Il devrait poursuivre les mesures en faveur du bénévolat, tout en veillant à ne pas le bureaucratiser[9]. S'agissant du sport professionnel, l'Etat ne devrait plus conserver qu'une mission de contrôle du respect de la légalité dans un secteur d'activités qui ne relève pas de l'intérêt général *stricto sensu*.

2.2. Normaliser les relations entre l'Etat et le mouvement sportif

On peut s'interroger sur la pertinence de la délégation de pouvoir, construction juridique qui permet à l'Etat d'assurer une tutelle largement formelle sur les fédérations délégataires. Sa suppression ne changerait quasiment rien à la réalité du fonctionnement et des missions des fédérations dites "dirigeantes", qui tirent avant tout leur reconnaissance et leur capacités de leur fédération internationale respective. Un agrément "renforcé" ou "spécifique" pourrait la remplacer, incluant les aspects juridiques que l'on estimera souhaitable de conserver. Les procédures de droit commun éprouvées que constituent l'agrément et la contractualisation sur des objectifs d'intérêt général devraient constituer la norme des rapports entre l'Etat et les fédérations, et être généralisées. Cette mise à jour, qui contribuerait à gommer les aspects les plus excessivement nationaux du modèle français, devrait logiquement s'accompagner de modes de pression accrus sur les fédérations internationales. Force est de constater que seule l'Union européenne est parvenue à ce jour à peser sur un mouvement sportif international singulièrement attaché à son indépendance. Les nouvelles dispositions sur le sport que comporte le traité de Lisbonne ouvrent la voie à une action européenne plus résolue

en la matière, en vue de faire prévaloir les considérations d'intérêt général dans le sport partagées par les Etats membres[10].

2. 3. Préciser les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales

S'agissant du financement du sport, la part des collectivités territoriales est très supérieure à celle de l'Etat, notamment en ce qui concerne les équipements sportifs, et elle ne cesse de croître. Elles assument ainsi la plus grande partie des dépenses sportives publiques, avec 10,2 milliards d'euros en 2007, soit 76 %, contre 24 % pour l'Etat. Globalement, les dépenses consacrées au sport par les collectivités territoriales ont progressé de 35 % entre 2000 et 2007, alors que celles de l'Etat n'ont cru que de 15 %, ce qui traduit le renforcement de leur rôle depuis le processus de décentralisation. Paradoxalement, les compétences qui leurs sont reconnues dans domaine du sport restent marginales, et on peut considérer que les lois de décentralisation successives ont pour l'essentiel "*oublié le sport* ».

En pratique, la clause de compétence générale dont les collectivités territoriales ont disposé à ce jour a permis à chacune d'elles d'intervenir dans le domaine sportif, dès lors que la notion d'intérêt général local est susceptible de légitimer une intervention à leur niveau respectif. Dans les faits, les collectivités mènent des politique sportives qui dépendent fortement de leur niveau de ressources, de leur intérêt pour le sport, ou de tout autre considération, s'agissant d'une compétence largement facultative. Cette situation a induit de grandes inégalités territoriales dans l'offre publique de services liés au sport. En outre, l'articulation de l'action des collectivités territoriales avec l'intervention de l'Etat n'est guère organisée. En tout état de cause, l'effacement des services déconcentrés du ministère au niveau départemental (intégrés au sein des directions interministérielles de la cohésion sociale), et leur regroupement au sein de directions plus larges au niveau

régional (DRJSCS), résultant de la RGPP et de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (Réate) modifient considérablement les capacités d'action étatique, d'autant que cette rationalisation est assortie d'une forte réduction des moyens d'intervention. Cette évolution impose un recentrage drastique des priorités assignées aux services territoriaux.

De son côté, le mouvement sportif s'est inquiété de la suppression de la clause générale de compétence des collectivités locales dans le domaine du sport, inscrite initialement dans le projet de réforme les concernant, et des assurances lui ont été données quant à son maintien. Dans ce cadre, il serait souhaitable d'acter le rôle majeur assumé par les collectivités territoriales, tout en conférant un caractère obligatoire à leurs compétences et en spécialisant leur intervention, dans le but d'éviter la confusion des responsabilités et la dispersion des politiques sportives menées localement.

En conclusion, l'intérêt général attaché au développement du sport devrait être redéfini à partir de nouvelles priorités, au plus près de l'intérêt social des attentes et des populations; leur mise en oeuvre devrait faire l'objet d'une remise à plat, tenant compte de la rétractation de l'Etat, du rôle effectif joué par les collectivités territoriales, et de l'aspiration du mouvement sportif à une autonomie plus effective.

[1] Même s'il ne constitue qu'un épiphénomène, le fiasco de l'équipe de France enregistré lors du dernier Championnat du monde de football a accentué la perception d'une urgence à cet égard.

[2] Réglementation de la profession d'éducateur sportif, édicition de normes d'équipements, législation antidopage, *etc....* L'Etat dispose en outre d'une administration qui a pu compter jusqu'à 7000 agents

répartis entre administration centrale, services déconcentrés, et établissements régionaux ou nationaux. Au sein de cette administration, les cadres technique sportifs rémunérés par l'Etat mais qui œuvrent pour la plupart auprès des fédérations, occupent une place particulière

[3] Il peut toutefois assortir son recours d'une demande de suspension.

[4] Conseil de l'Europe, *Bonne gouvernance dans le Sport*, 2004.

[5] Cf. notamment Commission européenne, Livre blanc sur le Sport, juillet 2007.

[6] Cf. notamment la position commune du CIO et des principales fédérations internationales sur la mise en œuvre des nouvelles dispositions du traité de Lisbonne sur le sport, janvier 2010.

[7] De 2003 à 2009, un ensemble de lois et de décrets en Conseil d'Etat consacrés au sport a été adopté, portant aussi bien sur le statut des fédérations que sur les clubs sportifs professionnels, les arbitres, les conseillers techniques et sportifs, la création du CNDS ou de l'agence française de lutte contre le dopage (AFLD), ou la possibilité pour les sociétés sportives de faire appel publiquement à l'épargne.

[8] Ainsi en est-il des dispositions relatives à la reconnaissance mutuelle des qualifications dans le domaine du sport (C. du sport, art. L 212-1 à 8), de la levée de l'interdiction pour les sociétés sportives de faire appel publiquement à l'épargne, (art. L 122-8), ou de la possibilité, pour une même personne privée, de détenir le contrôle de plus d'une société sportive dans une même discipline (art. L 122-7).

[9] Cf. le rapport final du groupe d'expert indépendant mandaté par la Commission européenne pour définir les priorités de l'action communautaire dans le domaine du sport en 2012 et 2013, 2 juillet 2010.

[10] Cf art. 165 du traité sur le fonctionnement de l'UE.