« Faire de la France une vraie nation sportive ». Chiche !

Synthèse

(Mars 2024)

À l'occasion de l'attribution de l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 à la ville de Paris, Emmanuel MACRON, Président de la République, a déclaré vouloir « ***faire de la France une vraie nation sportive*** ». Il s'est également engagé à « **réformer le modèle sportif français, sa gouvernance et son mode de financement** ». Les Jeux, moment emblématique du sport de haut niveau, doivent être l'occasion de développer le sport pour tous, femmes et hommes, partout, tout au long de la vie.

Le présent ouvrage tente de déterminer les obstacles qui freinent ou s'opposent à la réalisation de ces objectifs et d'identifier un certain nombre de conditions nécessaires à leurs atteintes.

Sans méconnaître les autres acteurs du monde du sport, notamment les familles, le mouvement associatif et les collectivités territoriales, dont il souligne l'importance de leur rôle dans le cadre du développement du sport pour tous, il se centre sur le positionnement et l'intervention de l'État, du fait de cette volonté présidentielle.

Il s'agit d'un travail critique et constructif, permettant au lecteur citoyen, qu'il soit simple observateur ou acteur, voire décideur du monde du sport, de se forger une opinion, la plus étayée possible.

Il se fonde à la fois sur une analyse historique des thèmes traités et sur les très nombreux rapports récents émanant du Conseil d'État, de la Cour des comptes, du Conseil économique social et environnemental, de parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat, de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, d'associations et groupes de réflexion, etc.

Il examine le sujet sous plusieurs angles, en commençant par une étude du sens donné aux différents concepts associés au sport et en proposant une définition du sport pour tous.

Tout en rappelant les initiatives associatives et privées à l'origine de l'organisation du sport en France à partir de la fin du XIX° siècle, il précise l'implication progressive de l'État en matière de gymnastique, d'éducation physique et de sport, de cette époque jusqu'à nos jours.

Il observe les modalités récentes de pratique des activités physiques et sportives (APS) des Français et les tendances d'évolutions.

À cet égard, il note les principaux éléments suivants :

- Environ 20 % des Français ne déclarent aucune activité physique ou sportive et cela semble en augmentation, même si, pour les autres 80 %, certaines formes de pratiques sont en développement, notamment de manière individuelle.
- La pratique encadrée dans un club ou en association est en recul et ne concerne maintenant qu'à peine un Français sur cinq.

- La pratique en structure commerciale se développe, mais seulement pour les publics qui ont les moyens financiers d'y accéder.

Les objectifs de la pratique sont variables selon les âges ; santé, détente, contact avec les autres et avec la nature sont les premiers cités ; la pratique du sport en compétition concerne moins de 10% de la population sportive.

Les freins et obstacles à la pratique sont évoqués selon les différentes catégories de public.

Les observations sont faites par groupes d'âges, sexe, catégorie sociale et socio-professionnelle, milieux ou publics spécifiques (handisport, zones défavorisées, sport en entreprise, etc.).

Le décrochage sportif, toujours plus important pour les filles que les garçons, s'accroît avec l'âge, même si la population de séniors est de plus en plus sportive. La pratique féminine est en développement mais se heurte toujours à un certain nombre de difficultés. L'influence des parents et du milieu social sont des facteurs déterminants pour la pratique sportive des enfants et adolescents.

Comme cela a été le cas pour d'autres raisons au XIX° siècle, ce livre souligne le grave problème de santé publique auquel le pays est maintenant confronté en ce début de XXI° siècle, notamment pour les jeunes (perte de capacité cardio-vasculaires, sédentarité, obésité, addictions aux écrans, alimentation déséquilibrée, etc.). Il montre que la pratique des APS peut être un vrai remède pour tous en rappelant les évolutions des politiques publiques en matière de sport-santé.

Il situe la France au plan des APS, en Europe ; en l'occurrence au niveau de la moyenne, voire plutôt au-dessous pour ce qui concerne la pratique régulière ou intensive.

Il montre comment le sport est organisé en France aux plans techniques, structurels et politiques. Ce faisant, il souligne l'importance du bénévolat dans le développement et l'encadrement du sport pour tous, comme la situation de crise à laquelle il est confronté maintenant. Il évoque la progression régulière de la professionnalisation de l'encadrement du sport et le rôle important qu'y a tenu et tient encore l'État.

Il présente l'organisation institutionnelle du sport, fédérations sportives, Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et Comité paralympique et sportif français (CPSF), leurs relations de partenariat avec l'État, mais relations parfois ambigües voire conflictuelles. Il évoque les intentions et politiques de l'État en matière de sport pour tous. Il présente également l'évolution du « modèle sportif français », avec l'ensemble des partenaires concernés, dont les collectivités territoriales et les acteurs du monde économique, jusqu'à la création de l'Agence nationale du sport (ANS). Cette dernière n'est essentiellement jusqu'à présent qu'un opérateur de l'État, pour ce qui est du développement du sport pour tous.

Il propose quelques réflexions prospectives pour mieux positionner ces différents partenaires afin de faire de la France une nation davantage sportive, notamment pour ce qui relève des responsabilités et de la place de l'État.

Il insiste particulièrement sur l'importance de l'éducation physique et sportive (EPS), de l'école maternelle jusqu'à l'université pour développer une culture sportive, une littératie physique, ou « *habitus* »[1] ; il propose plusieurs axes d'amélioration.

Après avoir rapidement brossé l'histoire des politiques d'équipements sportifs en France, il pointe les difficultés actuelles, dont leur vétusté, leur inégale répartition territoriale, une offre

[1] *Cf.* : https://books.openedition.org/insep/1081?lang=fr

ne correspondant pas toujours à l'évolution des demandes. Il souligne la nécessité, notamment pour l'État, de définir une nouvelle politique d'équipements sportifs et les moyens financiers et d'ingénierie à y consacrer, en liaison avec ses partenaires.

Il évoque ensuite la place du sport dans l'économie nationale, la part des différents financeurs, le volume des financements publics des collectivités territoriales et de l'État, dont ceux gérés par l'ANS. Il montre comment rendre les dépenses plus efficaces et trouver des ressources nouvelles pour contribuer à un plus grand développement du sport pour tous.

En conclusions, ce livre met en évidence sept principales conditions nécessaires pour faire de la France une vraie nation sportive. Cela passe par :

- Un positionnement correct d'un ministère chargé des APS et un fonctionnement réellement interministériel.
- La définition d'une stratégie nationale et d'un meilleur fonctionnement territorial.
- La définition et la mise en œuvre d'une vraie politique d'équipements sportifs.
- Une amélioration du système scolaire et universitaire des APS.
- Une action sur le coût du sport pour les plus démunis.
- Diverses actions pour rendre les dépenses sportives plus efficaces et trouver des ressources nouvelles.
- Une meilleure communication sur les APS.

%%%%%%

Jean-Luc MATHIEU **Michel CHAUVEAU**

Introduction

Un choix présidentiel…

Le 15 septembre 2017, Emmanuel MACRON, Président de la République depuis le 7 mai, s'adresse aux acteurs de la candidature de Paris aux jeux Olympiques et Paralympiques[2] de 2024[3]. La décision[4] d'attribution avait été prise par le Comité international olympique (CIO) à Lima deux jours avant, le 13 septembre.

Dans sa déclaration, le Président dit vouloir que ces Jeux permettent de « ***faire de la France une vraie nation sportive*** ». Il précise : « *Ces jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, ça n'est donc pas simplement une compétition sportive. C'est bien une occasion de porter cette mission au cœur même du* ***projet de transformation de la société.*** » (…). C'est la mission confiée à la ministre des Sports du premier gouvernement d'Édouard PHILIPPE, Laura FLESSEL.

Il ajoute : « *Que ces Jeux puissent être en quelque sorte l'instrument, le ferment d'une transformation profonde du pays.* » (…)

« *Je veux que par ces Jeux, la place que le* ***sport a à l'école*** *puisse aussi changer et soit un des leviers de l'émancipation collective et de la place que chaque enfant peut trouver et c'est aussi pour ça que ça doit pleinement intégrer le projet éducatif que nous portons.* »

Le Président évoque l'importance des **territoires**, qui doivent être correctement impliqués pour la réalisation de ce projet de société (les JOP), la nécessaire « ***maîtrise parfaite des budgets*** », comme la **nécessaire coordination entre l'ensemble des acteurs** concernés. À cette fin, il indique avoir nommé dès la veille un délégué interministériel aux jeux Olympiques et Paralympiques, Jean CASTEX.

Le Président ne développe pas dans son discours les moyens à mettre en œuvre pour opérer cette transformation de la société, « ***faire de la France une vraie nation sportive*** », mais il indique néanmoins sa volonté de faire adopter, dans les six mois, une loi olympique[5] pour être le plus opérationnel et le plus efficace possible. Comme il s'y était engagé, il précise également vouloir **réformer le modèle sportif français**, **sa gouvernance, son mode de financement** « *pour le rendre plus agile, plus efficace parce que c'est aussi l'une des conditions de réussite de cette aventure* ».

Ce discours de 2017 a notamment été complété par la décision, prise à l'occasion du Comité Olympique et Paralympique (COP) du 25 juillet 2022, de faire de la promotion de l'activité

---

[2] Nous adoptons ici la typographie du Journal Officiel de la République française pour les termes Olympiques et Paralympiques tels que mentionnés dans la loi du 26 mars 2018, et utilisons des majuscules pour l'appellation des ministères, les noms propres et les celui structures quand elles sont unique en leur genre. Exemple : Agence nationale du sport.

[3] *Cf.* : https://www.vie-publique.fr/discours/203638-declaration-de-m-emmanuel-macron-president-de-la-republique-adresse

[4] *Cf.* : https://olympics.com/cio/election-de-la-ville-hote-2024-2028

[5] Ce sera la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018, relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 : https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=2JfAN-ZuvOT_LUG2WcRmf1sDFihSq-tW46KWa2ISZzs=

physique et sportive la **Grande cause nationale 2024**[6]. « *Cette Grande cause nationale*[7] *sera le « bras armé sociétal » des Jeux pour bâtir une nation sportive*[8] ».

… qui génère de nombreuses interrogations.

Vouloir « *faire de la France une **vraie** nation sportive* » laisse sous-entendre clairement que c'en est une fausse ou, plus vraisemblablement, que ce n'est pas encore une nation sportive, ou pas assez sportive. C'est une opinion, mais elle doit être examinée avec attention et discutée.

Vouloir « *faire de la France une vraie **nation sportive*** », c'est aussi, implicitement, la comparer à d'autres nations, plus ou moins sportives qu'elle. Comment se situe-t-elle par rapport aux autres ? Faut-il améliorer sa position ? Si oui, sur quels aspects et selon quels critères ?

Mais qu'entend-on par **sport**, dans une nation sportive ? Au vu de la polysémie de ce terme, actuellement et au cours de son histoire, il convient, avant de procéder à l'analyse de la volonté présidentielle, de préciser ce concept et ceux qui lui sont associés, de près ou de loin.

Par ailleurs, la déclaration du Président MACRON se situe dans un contexte très particulier, celui de l'attribution des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 à la ville de Paris, donc dans le domaine du **sport de haut niveau**[9]. Or quand on veut « *faire de la **France** une vraie nation sportive* », et qu'on parle de « *transformation profonde du pays* », il est surtout question du **sport pour tous** (peut-être un peu maladroitement nommé sport de masse dans le passé), **partout en France** (on trouve aussi parfois l'expression « sport pour le plus grand nombre ») et **tout au long de la vie.**

Ces deux notions, sport de haut niveau et sport pour tous **s'opposent-elles** ? Il convient certainement d'en débattre. On notera qu'il est maintenant écrit dans le code du sport, depuis la loi du 2 mars 2022[10], à l'article L. 221-1[11], que « *Les sportifs, entraîneurs, arbitres et juges **sportifs de haut niveau** concourent, par leur activité, au rayonnement de la Nation et à la promotion des valeurs du sport. **Ils participent au développement de la pratique sportive pour toutes et tous*** ».

---

[6] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/grande-cause-nationale-2116

[7] Une « Grande Cause nationale » est un label officiel normalement attribué par concours public chaque année depuis 1977 par le Premier ministre, à un organisme à but non lucratif ou un collectif d'associations. (*Cf.* la fiche Wikipédia : https://fr.wikipedia.org/wiki/Grande_Cause_nationale).

[8] Il y aura d'autres discours importants, en relation avec le présent sujet, comme celui du 23 octobre 2023, pour l'insertion professionnelle par le sport : https://www.vie-publique.fr/discours/291537-emmanuel-macron-23102023-insertion-professionnelle-par-le-sport

[9] Au sens juridique du terme ; cf. articles L. 221-1 à L. 221-14 du code du sport. (https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000045293724).

[10] Loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France : https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=LIhsICgDpYJsCxxsL1_RUuN7Pce5JP_IubW2AuKlCjU=

[11] Version en vigueur depuis le 04 mars 2022, *Modifié par LOI n°2022-296 du 2 mars 2022 - art. 9*

Cette affirmation correspond-elle à une réalité ? La conception des **liens entre sport de haut niveau et sport pour toutes et tous**[12] n'a pas toujours été celle-là ; nous essaierons de le montrer également.

Objectifs du présent livre.

Dans le corps du texte, il s'agira :

- de s'entendre sur des **définitions** du sport, des activités physiques et sportives (APS) et du sport pour tous, notamment dans leurs prises en compte par l'État, en procédant à un rappel historique (chapitre premier), ce qui permettra de se prononcer sur les rapports entre sport pour tous (SPT) et sport de haut niveau (SHN) ;

- de mettre en évidence les modalités de pratiques des APS par les Français et d'examiner le **positionnement de la France** en matière de SPT par rapport à des pays étrangers comparables (chapitre deux) ;

- d'observer **comment le sport s'est organisé** en France, aux plans technique, structurel et politique, et ce qui peut servir de levier au développement du sport pour tous et partout, tout au long de la vie (chapitre trois) ; les politiques de l'État en la matière seront analysées, ainsi que son organisation et ses relations avec ses partenaires, dans l'histoire et jusqu'à présent, en tentant de suggérer des voies d'améliorations ;

- d'étudier la situation de l'éducation physique et sportive en milieu scolaire, **de la maternelle à l'université** (chapitre quatre), quelles ont été et sont les politiques de l'État en la matière, quelles peuvent être les perspectives d'amélioration ;

- d'observer la **situation des équipements** dédiés aux activités physiques et sportives (APS) en France sous différents aspects (évolutions des politiques sportives, état et connaissance du patrimoine, programmation des nouveaux équipements, accès aux installations, etc. (chapitre cinq), et, là encore, quelle politique définir pour l'avenir, avec quels moyens ;

- d'examiner le **financement des activités physiques et sportives** (APS) et les circuits utilisés (chapitre six), dans le cadre du modèle sportif français actuel après la création de l'agence nationale du sport (ANS) ; de repérer les gisements d'économies potentielles qui pourraient être orientées au profit du développement du sport pour tous, ainsi que des ressources nouvelles ;

- de dégager de tout cela quelques **conclusions** et tentant de mettre en évidence les **principales conditions nécessaires** pour faire de la France une VRAIE nation sportive.

Nous nous attacherons à déterminer les **obstacles au développement du sport pour tous** et partout ; on évoquera les **moyens et leviers** qui permettraient davantage son **développement**, au regard des politiques interministérielles actuellement engagées, notamment dans le cadre des ateliers « *Impulsion politique et coordination stratégique* »

[12] « tous » renvoie à l'espèce *homo sapiens* et non au genre ; on l'emploiera ainsi à l'avenir pour faire plus court, au lieu de « sport pour toutes et tous », dans le respect de la circulaire du Premier ministre du 21 novembre 2017 (https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000036068906) et de l'avis de l'Académie française.

(IPCS) depuis septembre 2022[13] et des déclarations les plus récentes du Président de la République sur ces sujets (*cf.* ses vœux pour 2024 aux acteurs olympiques et paralympiques[14]).

Il s'agit ici d'un **travail critique et constructif**, d'auteurs d'origines différentes et complémentaires, avec quelques points communs, toutefois (*cf.* l'annexe 5 « *À propos des auteurs* » en fin d'ouvrage). Du fait de leurs passés et expériences personnelles et professionnelles, l'un a plutôt un « regard de l'extérieur, économique et interministériel », l'autre un « regard de l'intérieur, historique et organisationnel ». Ils ont veillé à enrichir leurs regards, comme à les faire examiner, voire valider, par de nombreuses consultations (*cf.* l'annexe 1 « *Liste des personnes consultées* »).

Il s'agit d'adopter un point de vue « **d'observateur citoyen** » et de donner au lecteur, tout aussi citoyen, les moyens de se faire une opinion, la plus fondée possible. En tant que « citoyen », le regard est nécessairement critique, dans le souci de tenter de contribuer à l'amélioration du service public.

Il n'est pas non plus interdit d'espérer que ce travail pourra inspirer les décideurs, élus, membres du gouvernement et hauts-fonctionnaires, en les amenant à davantage « passer à l'acte ».

%%%%%%%

[13] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/impulsion-politique-et-coordination-strategique-ipcs-2080
et le bilan d'actions de juillet 2022 téléchargeable sur : https://www.sports.gouv.fr/un-d-action-au-service-du-sport-francais-2063

[14] *Cf.* : https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2024/01/23/voeux-aux-acteurs-olympiques-et-paralympiques-depuis-linsep#:~:text=D%C3%A8s%20la%20rentr%C3%A9e%20prochaine%2C%20nous,fait%20pour%20l'excellence%20sportive.

Chapitre I

Rappels historiques et définitions

L'objectif de ce livre consiste à s'interroger sur les politiques publiques en matière de sport pour tous, dont celles de l'État et ses relations avec ses partenaires (*cf.* chapitre III). En conséquence, il convient de préciser au préalable comment l'État s'est organisé aux plans ministériel et administratif, ainsi que ce sur quoi il peut se fonder pour définir ses politiques.

La méthode de travail adoptée ici vise à croiser les outils dont il dispose pour définir ces politiques avec ce qu'il met effectivement en œuvre et les réalités de terrain. On pourra constater que les préconisations qui lui sont faites sont rarement suivies d'effet…

Il est aussi nécessaire, bien évidemment, de s'entendre sur une définition du sport, et, plus précisément, du sport pour tous. Comme on le verra, le terme de « sport » n'est apparu que progressivement dans l'histoire, avec des sens multiples. Nous essaierons de les préciser. Les « sports modernes » (pour les distinguer de ceux des jeux Olympiques de l'Antiquité) apparaissent en Europe (notamment en Angleterre) et dans le Monde dans la seconde moitié du XIX° siècle. C'est de là que nous partirons pour préciser ce concept. Connaître son histoire, qui a engendré de nombreuses querelles, est nécessaire, ne serait-ce que pour comprendre certaines difficultés actuelles entre les mondes de l'éducation physique et sportives (EPS) à l'école, du sport porté par les fédérations sportives et, plus généralement, de celui des activités physiques et/ou sportives (APS), qu'elles s'exercent de manière libre ou encadrée.

Aussi, jusqu'à proposer au lecteur la définition que nous retenons pour « sport » (cf. § 1.4.7) et pour « sport pour tous » (cf. § 1.5), le terme de « sport » sera à considérer la plupart du temps « entre guillemets », pour souligner sa polysémie.

1.1 – L'État et le « sport »

En France, à partir de 1815, avec François AMOROS (*cf.* § 1.4.2 *infra*), on ne parle pas encore de sport, mais de gymnastique. L'École normale de gymnastique (militaire, en l'occurrence)[15] est créée à Joinville en 1852. Dès 1880, grâce à Jules FERRY[16] et Camille SÉE[17], la

[15] *Cf.* fiche de « Repères historiques » sur l'INSEP (1ère partie) : https://www.sports.gouv.fr/reperes-historiques-669

[16] Jules FERRY fait voter la loi du 27 janvier 1880. Elle « *rend l'enseignement de la gymnastique obligatoire dans tous les établissements d'instruction publique de garçons dépendant de l'État, des départements et des communes* ». L'école devient obligatoire de 6 à 13 ans en 1882, laïque et gratuite. Mais l'on est dans un contexte politique ultra-nationaliste de revanche après la défaite de 1870. Il faut reprendre à l'empire allemand l'Alsace et la Lorraine. La gymnastique devient obligatoire avant que l'école ne le devienne ! Pour concrétiser immédiatement cette politique, le gouvernement républicain se tourne vers l'armée. Le militaire rentre à l'école pour y faire apprendre l'ordre, la discipline, le respect.

[17] Camille SÉE, ami de Jules FERRY, ouvre l'enseignement secondaire aux jeunes filles, par la loi du 21 décembre 1880 qu'il fait adopter.

« gymnastique[18]» devient obligatoire dans les établissements scolaires. En 1888, Pierre de COUBERTIN, qui s'est initié à différents « sports » en Angleterre, crée un *Comité pour la propagande des exercices physiques dans l'éducation* présidé par Jules SIMON, ancien ministre de l'Instruction publique. On utilise alors les termes, plus ou moins synonymes, de gymnastique, d'exercices physiques, d'éducation physique et de préparation militaire.

Ainsi, une mission temporaire concernant l'éducation physique[19] est confiée au député Henri PATÉ[20] en 1921. Elle est placée sous l'égide du ministère de la Guerre : elle concerne l'éducation physique et la préparation militaire, voire l'éducation physique pour la préparation militaire (objectif nécessaire et sans doute utile, mais limité).

L'État ne décide vraiment de s'intéresser au « sport » (toujours sous l'angle de l'éducation physique) qu'en 1928, en se dotant pour la première fois d'une structure ministérielle rattachée au ministère chargé de l'Instruction publique. Il crée un sous-secrétariat d'État à l'éducation physique.

La notion de « sport » est mentionnée pour la première fois dans les intitulés ministériels en 1936, dans le gouvernement du Front populaire de Léon BLUM, qui confie à Léo LAGRANGE un sous-secrétariat d'État à l'Organisation des Loisirs et des Sports.

Le premier texte important d'initiative gouvernemental relatif aux sports est la loi du 20 décembre 1940[21], dite « Charte des sports », promulguée pendant le régime de Vichy de Philippe PÉTAIN, Jean BOROTRA étant commissaire général à l'Éducation physique et aux Sports. Cette loi fait intervenir pour la première fois l'État dans le fonctionnement des fédérations sportives. Antérieurement, depuis la seconde moitié du XIX° siècle, période pendant laquelle il se structure et se développe significativement[22], le mouvement sportif ne vivait qu'avec les règles qu'il se donnait lui-même.

La loi du 6 août 1963[23] réglementant la profession d'éducateur physique ou sportif est, certes, un texte également très important et fondateur. Elle a été initiée par Maurice HERZOG, à l'époque secrétaire d'État à la Jeunesse et aux Sports dans le gouvernement de Georges POMPIDOU.

Toutefois ce n'est qu'à compter de 1975 et la loi du 29 octobre[24] portée par Pierre MAZEAUD, secrétaire d'État auprès du ministre de la Qualité de la vie, chargé de la Jeunesse et des Sports dans le gouvernement de Jacques CHIRAC, qu'est promulgué un texte général relatif au **développement de l'éducation physique et du sport**.

Cela ne s'est pas réalisé sans de vives oppositions, pendant toute une année, de tous les intérêts qui se sentaient « bousculés » (notamment certains représentants du mouvement sportif). Mais cela avait été aussi le cas pour Maurice HERZOG, en 1963.

---

[18] Dans un sens particulier, qui sera précisé dans le sous-chapitre suivant, autour de la « nébuleuse » du sport.

[19] *Cf.* la liste (téléchargeable) des ministres en charge de la Jeunesse et/ou des Sports ; site du Comité d'histoire des ministères chargés de la Jeunesse et des Sports (CHMJS) : https://www.sports.gouv.fr/personnels-du-ministere-663

[20] *Cf.* la thèse de Marianne LASSUS, *Jeunesse et sports : l'invention d'un ministère (1928-1948)* – INSEP éditions – 2017 - https://www.lcdpu.fr/livre/?GCOI=27000100365350&fa=author&person_id=33709

[21] *Cf.* les « Documents de référence » du site du CHMJS : https://www.sports.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/comit-d-histoire-loi-du-20-d-cembre-1940-4667.pdf

[22] Pierre de COUBERTIN organise les premiers Jeux Olympiques de l'ère moderne en avril 1896.

[23] *Cf.* : https://www.legifrance.gouv.fr/download/securePrint?token=Sa4h7KG@$0nS8CrJCUpU

[24] *Cf.* loi n° 75-988 du 29 octobre 1975 :
https://www.legifrance.gouv.fr/download/securePrint?token=97djBJKcN9Co2x$7etnf

Depuis 1975, alors que ce secteur ne s'y prête guère, l'activité législative en matière de sport s'est bien développée, à l'instar des autres secteurs, dans un pays qui produit des lois à flux continu…

La loi du 29 octobre 1975 a été suivie, neuf ans plus tard, par celle du 16 juillet 1984[25], relative à l'**organisation et la promotion des activités physiques et sportives** (les variations de vocabulaires sont chargées de sens ; nous tenterons de les analyser plus tard). Elle était présentée par Edwige AVICE, ministre déléguée au Temps libre, à la Jeunesse et aux Sports dans le gouvernement de Pierre MAUROY. Elle la signa la veille d'un changement de gouvernement (Alain CALMAT succédant à Edwige AVICE) !

Cette « Loi AVICE » fut complétée de nombreuses fois, notamment par la loi du 6 juillet 2000[26], portée par Marie-George BUFFET, ministre de la Jeunesse et des Sports et celle de Jean-François LAMOUR du 1er août 2003[27].

Entre-temps, d'autres textes législatifs relatifs au sport furent promulgués, mais ils concernaient des aspects spécifiques, comme la prévention et la répression du dopage, par exemple (loi de Roger BAMBUCK de juin 1989[28]), ou des orientations générales[29].

Les lois récentes, de 2018[30] et 2022[31], dont il sera fait mention ci-après, concernent « *l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024* » et visent « *à démocratiser le sport en France* ». Nous pourrons nous interroger sur leur importance par rapport à celles de 1975 et 1984. Ont-elles ou auront-elles de réels effets en matière de développement du sport pour tous et partout, notamment la seconde ?

Par ailleurs, ou plutôt simultanément, nous pourrons nous demander si le contexte sociétal actuel en matière d'organisation et de possibilité de développement du sport pour tous (SPT) est le même que ceux qui étaient contemporains des lois sur le sport de 1975, 1984 et 2000. En première analyse, il semble que non.

1.2 – Des outils de l'État pour organiser et réglementer le « sport »

Sur quoi l'État peut-il se fonder pour organiser et réglementer le « sport » ? Depuis 1928, comme indiqué précédemment, il s'est doté d'une structure ministérielle spécifique.

---

[25] *Cf.* loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006068858

[26] *Cf.* loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000 : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000765539

[27] *Cf.* loi n° 2003-708 du 1er août 2003 : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000240077

[28] *Cf.* loi n° 89-432 du 28 juin 1989 : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000321874

[29] Comme la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, qui affirme l'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000206894

[30] *Cf.* la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000036742943/

[31] *Cf.* loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 : https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=LIhsICgDpYJsCxxsL1_RUuN7Pce5JP_IubW2AuKlCjU=

Depuis 1958, il dispose en son sein d'une direction chargée des sports[32]. Les attributions de cette dernière ont parfois varié au cours des temps, englobant souvent l'éducation physique (EP) quand ce ministère gérait les professeurs d'éducation physique et sportive (EPS) et/ou était rattaché au ministère chargé de l'Éducation nationale.

Depuis 1981, année du rattachement définitif de l'EPS à ce dernier, cette direction est uniquement chargée des sports. Ses attributions ont notamment été réaffirmées par un décret du 30 décembre 2005[33], portant organisation de l'administration centrale du ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative (JSVA).

Ces deux secteurs, Jeunesse et Sports, relativement stabilisés au sein d'une même structure ministérielle depuis septembre 1944, ont commencé à errer entre divers ministères à partir de 2002 (dans le gouvernement de Jean-Pierre RAFFARIN, ces secteurs sont divisés pour la première fois depuis près de soixante ans : Jean-François LAMOUR est ministre des Sports ; Luc FERRY est ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche).

On note un retour à un ministère JSVA, et la publication de ce décret en 2005. Depuis, rattachements divers et variés que nous ne détaillerons pas ici (notamment, de mai 2007 à janvier 2009, au ministère chargé de la Santé et des Affaires sociales, initiative du Président Nicolas SARKOZY).

En 2014[34] est publié un nouveau décret, abrogeant celui de 2005 et fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Ce décret sera également modifié à de nombreuses reprises (2018, 2019, 2020, 2021), le dernier, à la date de rédaction du présent livre, étant celui du 4 août 2023[35]. Ce n'est donc que par « petits morceaux », toujours en référence à ce décret du 17 février 2014, que les missions de la direction des sports évoluent maintenant…

Cela ne rend pas aisé la lecture (et la compréhension) des missions de cette direction, d'autant plus que ces textes ne sont pas repris par le code du sport, ce qui les rendrait plus lisibles car ils seraient synthétisés (c'est l'objectif de la codification).

Ils ne sont pas non plus mentionnés sur le site internet du ministère des sports, ce qui est un peu surprenant…

Dans ce contexte d'errements entre ministères depuis 2002 et de création de l'Agence nationale du sport (ANS) en 2019[36], sur laquelle nous reviendrons, il n'est pas interdit de penser que cela traduit un affaiblissement de cette direction. Il est constaté objectivement, ne serait-ce que par l'importante diminution de ses effectifs observée depuis le début du XXI° siècle, accélérée depuis la mise en place de la révision générale des politiques publiques (RGPP) en 2007 et ses suites. Ne serait-ce que sur quatre ans, entre 2018 et 2022, le plafond d'emploi d'équivalent temps plein travaillé (EPTPT) a été réduit de 144 en à 122.

La direction des sports, service d'administration centrale, dispose de divers moyens de mise en œuvre de la politique définie par le ou la ministre en exercice, notamment ses services

[32] *Cf.* la liste des directeurs des ministères en charge des Sports ; site du CHMJS : https://www.sports.gouv.fr/personnels-du-ministere-663

[33] *Cf.* le décret n° 2005-1795 : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000263251

[34] *Cf* .le décret n° 2014-133 du 17 février 2014 : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028613832/

[35] *Cf* .le décret n° 2023-726 : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047937317

[36] *Cf.* la fiche de « Repères historiques » sur l'ANS ; site du CHMJS : https://www.sports.gouv.fr/reperes-historiques-669

déconcentrés et ses instituts, écoles et centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS), en général des établissements publics[37]. Mais, là encore, on observe depuis le courant des années 2000 de très fréquentes errances de rattachement de ces services déconcentrés, partagés avec d'autres périmètres ministériels, parfois différents entre régions et départements, ou entre départements, et une importante diminution de leurs moyens d'intervention et de leurs personnels.

Simultanément, 7 CREPS sur 24, près d'1/4, ont été fermés ou cédés (on en comptait 24 en 2009 ; Bernard LAPORTE, secrétaire d'État chargé des Sports à cette date a commencé à en supprimer[38] ; ils sont 17 actuellement). Était-ce une mort lente et programmée ? On pouvait alors légitimement se poser la question. Le décret du 11 février 2016[39] et les missions qui leurs sont désormais confiées en matière de haut niveau, en liaison avec l'Agence nationale du sport, dans le cadre des maisons régionales du de la performance (MRP)[40], semble leur assurer un nouvel avenir.

1.3 – Des outils de l'État pour « penser le sport »

Le sport est un sujet majeur pour la société ; en conséquence, l'État ne peut pas s'en désintéresser ; il doit prendre en compte ses différents aspects, devenus multiples. Sur quoi peut-il se fonder pour « penser le sport », réfléchir à son développement et définir ses programmes ? Il dispose de très nombreux outils, notamment :

- De manière externe, les rapports de grandes institutions de conseil, de contrôle et d'évaluation, comme le Conseil d'État ou la Cour des comptes, les rapports et avis du Conseil économique social et environnemental (CESE)[41]. On peut ajouter à cette rubrique les rapports de France Stratégie[42] (*cf. infra*). Ils contribuent à l'évaluation de la politique de l'État dans le sport et peuvent, par leurs recommandations, participer à la définition de ses programmes.

- En interne, les rapports de même type de l'Inspection générale de la Jeunesse et des Sports (IGJS), regroupée depuis 2019[43] avec d'autres services d'inspection générale au sein de celui de l'Inspection générale de l'Éducation, des Sports et de la Recherche (IGÉSR). On notera toutefois que ces rapports n'engagent que leurs auteurs, dans le respect, toutefois, des référentiels de contrôle et d'objectivité définis par le service de l'IGJS/IGÉSR. Ils sont d'ailleurs presque toujours rédigés par un collectif de deux à quatre inspecteurs

[37] EPA pour les CREPS, écoles nationales, IFCE ; EPSCP pour l'INSEP ; SCN pour l'INJEP. *Cf.* les fiches de « Repères historiques » sur les services déconcentrés, écoles et instituts nationaux dans cette rubrique : https://www.sports.gouv.fr/reperes-historiques-669

[38] Cédant aux pressions du ministère chargé du Budget.

[39] Décret n° 2016-152 : https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=4KQs0wafKGdP3NlQTpzunyV5MigxxqKPzWEbYA0JI-g=

[40] *Cf.* : https://www.agencedusport.fr/declinaison-territoriale

[41] *Cf.* son site : https://www.lecese.fr/

[42] *Cf.* son site : https://www.strategie.gouv.fr/

[43] *Cf.* la fiche de « Repères historiques » sur l'Inspection générale ; site du CHMJS : https://www.sports.gouv.fr/reperes-historiques-669

généraux, parfois issus de plusieurs ministères (Santé, Budget, etc.), ce qui contribue à leur objectivité.

- Les études demandées par le pouvoir politique à des parlementaires et d'autres personnalités qu'il considère compétentes, souvent aidées par des missions d'appuis de services d'inspection générale, dont celui des finances.

- Des travaux spontanément effectués par l'Assemblée nationale ou le Sénat.

- Des travaux menés par des instances de concertation que le ministère chargé des Sports a lui-même mis en place, puis, parfois, supprimées ou abandonnées, comme le Conseil national des activités physiques et sportives (CNAPS)[44], auquel a succédé en 2013, après une interruption de ses activités, le Conseil national du sport (CNS)[45], qui ne fonctionne plus depuis 2017[46].

- Des études menées par des structures privées, *think tank*[47], cabinets d'audit, associations ou groupes de volontaires[48], chercheurs ou universitaires.

Nous nous intéresserons ici à ces divers outils *via* les publications les plus récentes de la dernière décennie, depuis 2013. Ils sont en général le résultat d'un travail d'équipe, associant de nombreux experts, venus d'horizons différents, y compris au plan politique. Les analyses, critiques et propositions résultent le plus souvent d'un très large accord entre de nombreuses personnes, les mettant ainsi à l'abri de toute partialité. En outre, Cour des comptes et Conseil d'État sont des institutions qui prennent leurs décisions collégialement, indépendamment du pouvoir politique.

Ainsi, en 2013, la Cour des comptes traita dans un rapport public du « *Sport pour tous et sport de haut niveau*[49] ». Ce fut pour souhaiter « *une réorientation de l'action de l'État.* », titre assez critique selon le style habituel de cette institution…

Le 24 octobre 2014, le Premier ministre Manuel VALLS saisit les députés Pascal DEGUILHEM et Régis JUANICO d'une demande de rapport, dans les conditions suivantes : « *Plusieurs réformes sont intervenues récemment pour conforter la place du sport à l'école. (…) Je souhaite vous proposer une mission (…) en vue de formuler des propositions pour construire un parcours sportif des élèves et des étudiants* ».

---

[44] *Cf.* : https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/034000693.pdf

[45] *Cf.* décret n° 2013-289 du 4 avril 2013 et : https://www.sports.gouv.fr/le-conseil-national-du-sport-532

[46] Aucun document de "clôture" du CNS n'a été réalisé : pas de bilan d'activité, pas d'étude d'impact de sa disparition, encore moins d'étude de faisabilité de la nouvelle gouvernance du sport ou de la création de l'Agence nationale du sport…

[47] Comme Sport et Citoyenneté, *think tank* européen : https://www.sportetcitoyennete.com/

[48] Comme, par exemple, *Rénovons le sport français*, mouvement se déclarant apolitique, né en novembre 2016 et association créée en janvier 2018, dont la présidente a été Mme Amélie OUDÉA-CASTERA, nommée ministre des Sports et des Jeux Olympiques et Paralympiques en mai 2022 (https://renovons-le-sport-francais.com/), ou encore le collectif Pour une France en forme (https://pourunefranceenforme.fr/), également constitué en 2018.

[49] *Cf.* : https://www.ccomptes.fr/fr/publications/sport-pour-tous-et-sport-de-haut-niveau-pour-une-reorientation-de-laction-de-letat

La lettre de mission définit les objectifs de façon détaillée et suggère que de vastes auditions soient mises à contribution. Le Premier ministre demandait que les conclusions lui soient remises avant le 31 mars 2016. À cette date, les ambitieuses modifications des rythmes scolaires prévues par la « loi de refondation de l'école[50] » du 8 juillet 2013 avait été largement abandonnées, il en fut de même de l'essentiel dudit rapport…

Le 23 avril 2018, le Premier ministre, Édouard PHILIPPE a confié à un député, François CORMIER-BOULIGEON et à une sénatrice, Françoise GATEL, « *une mission sur le développement de la pratique sportive tout au long de la vie* ». Il demandait de « *dégager des préconisations en matière d'action publique afin d'encourager la pratique durable tout en portant une attention particulière aux inégalités d'accès aux pratiques* ». Le délai était de six mois… Le rapport[51] fut remis en février 2019.

Son titre reprend d'ailleurs la citation du Président de la République du 15 septembre 2017 « *Faire de la France une vraie nation sportive* », avec comme sous-titre : « *Développer la pratique d'activités physiques et sportives tout au long de la vie* ».

Le 2 mai 2018, la députée Perrine GOULET a été saisie d'une demande de rapport par le même Premier ministre, afin « *de procéder à un examen de l'efficience des différentes dépenses consacrées aux politiques sportives, tout en veillant au respect de la priorité donnée par le Gouvernement à l'accès au sport pour tous.* » Il lui était demandé d'identifier « *les initiatives redondantes entre les acteurs publics et privés* » et d'analyser « *des options de renforcement et de renouvellement des mécanismes de solidarité financière entre le sport professionnel et le sport amateur.* » Ce rapport[52], remis en septembre 2018, s'intitule « *Le financement des politiques sportives en France : bilan et perspectives* ».

Également en 2018, dans son rapport annuel de février, la Cour des comptes évoque le sport sous le titre : « *L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général*[53] ». Il rappelle son rapport de 2013 et écrit : « *La rénovation attendue n'a pas été menée à bien* ».

En 2019, l'étude annuelle du Conseil d'État s'intitulait : « *Le sport : quelle politique publique ?* ». Ses préconisations sont importantes en matière de développement du sport pour tous.

Les publications de « France stratégie », officiellement Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP), peuvent également être source d'inspiration et de références. C'est un service placé auprès du Premier ministre chargé de « *concourir à la détermination des grandes orientations pour l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long terme de son développement économique, social, culturel et environnemental, ainsi qu'à la préparation des réformes* ».

Comme on le voit, les rapports, diagnostics, analyses et préconisations ne manquent pas et cette liste n'est pas exhaustive. Cette abondance interpelle un peu… Que signifie-t-elle ? On produit des rapports pour se donner bonne conscience, ou se fournir un alibi pour montrer qu'on s'intéresse au sujet ? Ou bien est-ce pour mettre en œuvre les préconisations quand elles s'avèrent bonnes et justifiées ? On peut se poser ces questions.

---

[50] *Cf.* la loi n°2013-595 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000027677984

[51] *Cf.* : https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/194000283.pdf

[52] *Cf.* : https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/184000764.pdf

[53] *Cf.* : https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-01/13-Etat-et-mouvement-sportif-Tome-2.pdf

Car, bien évidemment, le gouvernement et son ministère chargé des Sports sont parfaitement libres de suivre, en totalité ou en partie, voire de ne tenir aucun compte des avis et conseils qui leur sont prodigués, sur la base de diagnostics toujours affinés. Mais on pourra s'interroger ici sur la rareté des cas où les recommandations sont retenues, notamment et paradoxalement quand c'est le gouvernement lui-même qui sollicite des expertises, telles que les rapports parlementaires. Et quand elles sont prises en comptes, l'absence de suivi de leur mise en œuvre et les changements très rapides d'objectifs et de contenus des programmes et des dispositifs aboutissent au constat que ces recommandations ne produisent pas les effets attendus.

Il n'y a donc pas lieu ici de recommencer, en parallèle, le même travail d'analyses et de préconisations, en ignorant ce qui a déjà été fait. Aussi, en puisant largement dans ces références, le présent livre est sans doute davantage « bâti » qu'écrit par ses auteurs, avec de nombreuses citations.

En effet, pour bien asseoir ses conclusions, il importe de faire apparaître qu'elles ne sont pas celles de deux observateurs isolés de la vie politique et sportive, mais qu'elles découlent de constats établis par de multiples sources.

1.4 – Qu'est-ce que « recouvre » le « sport » ?

Le « sport » est une véritable nébuleuse, comme tente de l'illustrer le schéma ci-après. Il renvoie à des concepts variés, parfois opposés, et à des termes dont le sens a évolué dans l'histoire. Il est nécessaire d'y voir plus clair, ne serait-ce que pour comprendre et interpréter correctement les résultats des enquêtes et statistiques où l'on demande aux Françaises et aux Français s'ils pratiquent le sport (du ou des ?), lesquels, et comment[54] !

Mais, plus généralement, il importe de savoir de quoi l'on parle, quand on veut une nation sportive. Les développements ci-après s'attellent à l'exercice. Ce n'est pas le premier, d'autres excellents auteurs s'y sont employés. Nous nous y référerons aussi, si nécessaire.

[54] Face à ce problème de définition, le Centre de droit et d'économie du sport (CDES) a élaboré en 2016, à la demande du Conseil national du sport (CDS) un diagnostic entre l'offre et la demande de pratique sportive en France qui propose, plutôt qu'une définition du sport, une typologie des sportifs (compétiteurs, amateurs, occasionnels et non pratiquants) :

https://crdla-sport.franceolympique.com/cnar/fichiers/File/actualites/2016/2016_synthese_diagnostic_decalage_offre_et_demande_pratique_sportive_cdes_cns.pdf

La nébuleuse du sport :



[Tableau 1 - Quelques concepts et expressions gravitant autour de la notion de sport selon les auteurs – Liste non exhaustive]

Pour « y voir plus clair », nous privilégierons ici une approche historique de seulement quelques un de ces termes qui « gravitent » autour de la notion de sport, en mettant certains d'entre eux en relation.

1.4.1 - Du sport

Le mot « **sport** »[55] est d'usage récent. Il a pour origine le mot latin *deportare*, qui signifie « s'amuser ». Repris dans l'ancien français *desport*, il signifie « divertissement, plaisir physique ou de l'esprit » qu'utilise dans le même sens François RABELAIS au XVI° siècle. En passant par l'Angleterre, *desport* se mue en « sport » et se concentre sur les activités physiques, activité développée et pratiquée notamment dans les établissements scolaires (on

[55] *Cf.*, entre autres sources, la fiche Wikipédia « Sport » : https://fr.wikipedia.org/wiki/Sport

observe une relatif exclusion de la notion de plaisir de l'esprit, qui reviendra néanmoins plus tard, notamment avec les « sports cérébraux » - *cf. infra*).

Le mot « sport » revient en France et semble avoir été utilisé pour la première fois en 1828, mais en l'associant initialement aux courses de chevaux et paris hippiques. Il tend néanmoins rapidement à couvrir, globalement, les activités physiques de loisir de l'espèce humaine.

Le mot « sport », dont le dictionnaire Littré propose une **définition en 1873**, apparemment pour la première fois, ne sera adopté par l'Académie française qu'en 1878.

1.4.2 - De la gymnastique

Au XIX° siècle, notamment à partir de 1815, sous l'influence de François AMOROS[56], on utilise le terme de gymnastique, dans le sens d'exercices physiques.

Le mot « gymnastique » vient du grec (*gumnós* – γυμνός), qui signifie « nu », les jeunes gens s'entraînant ainsi dans le gymnase (*gumnásion* - γυμνάσιον) par des exercices d'échauffement et d'assouplissement préparant à « l'athlétisme » (*âthlos* - ἆθλος), étymologiquement la lutte ou le combat.

La perspective était militaire ; la gymnastique en constituait une préparation. Elle comportait diverses activités, dont les courses (y compris en armes), les sauts, les lancers la lutte, le pugilat, le pancrace, les courses de chars, etc. Ces « disciplines » constituaient le programme des Jeux olympiques de l'antiquité.

On notera que PLATON ajoute la danse à ces disciplines pour constituer la gymnastique.

Au plan étymologique, le mot « gymnastique » ne nous apprend donc rien sur le type d'activités pratiquées, mais donne seulement quelques informations sur les conditions et les lieux de la pratique.

Au XIX° siècle la gymnastique recouvre un sens pour partie différent, voire très différent de la définition platonicienne. Plusieurs méthodes de gymnastique sont élaborées, notamment avec Francisco (François) AMOROS, Perh Enrik LING, Friedrich Ludwig JAHN, Phokion Heinrich CLIAS, tous européens et contemporains, parfois en liaison les uns avec les autres.

Ces méthodes sont constituées d'exercices physiques, souvent collectifs, utilisant parfois des agrès, avec des orientations pédagogiques, sanitaires, éthiques voire philosophiques différentes, quelquefois en opposition, avec ou sans perspective de préparation militaire.

Le terme de gymnastique tel qu'il est utilisé actuellement (dans le cadre des jeux Olympiques modernes) a encore un autre sens. Il couvre les aspects « sportifs » de la discipline (au sens de faisant l'objet de compétitions nationales et internationales avec délivrance de titres).

La Fédération internationale de gymnastique reconnaît ainsi sept disciplines, dont le travail au sol, aux agrès, la gymnastique rythmique, le trampoline, etc.

Progressivement, au cours du XIX° siècle, les développements des aspects éducatifs et médicaux de ces méthodes de gymnastique, notamment à l'école, seront plutôt qualifiés d'éducation physique. Gymnastique et éducation physique seront très longtemps des termes

[56] *Cf.* les fiches de « Repères historiques » sur l'INSEP et le Département médical de l'INSEP ; site du CHMJS :https://www.sports.gouv.fr/reperes-historiques-669

mélangés et confondus, avec l'expression couramment utilisée dans les établissements scolaires jusqu'à nos jours « prof. de gym. », même si on y parle maintenant, juridiquement à tort, de « prof. de sport ».

On notera d'ailleurs que François AMOROS publie en 1830 son *Traité d'éducation physique gymnastique et morale* qui reste le bréviaire de la gymnastique française, à cette époque. Il associe les deux termes, gymnastique et éducation physique ; il ne limite pas son traité à ces aspects : une dimension « morale » est aussi évoquée (faute de place, elle n'est pas analysée ici).

AMOROS y définit la gymnastique comme « *la science raisonnée de nos mouvements et de leurs rapports avec nos sens, notre intelligence, nos mœurs et le développement de nos facultés* ». Au plan pédagogique, la mise en œuvre pratique de ces objectifs repose sur la démonstration, l'accompagnement rythmique et chanté des exercices, leur répétition quantitative et les explications rationnelles qui mobilisent respectivement la vue, l'ouïe, la sensibilité profonde et l'intelligence.

Vingt ans plus tard, en 1850, la loi du 18 mars proposera de rendre la gymnastique facultative dans les écoles primaires. Il appartiendra aux communes de prendre en charge cet enseignement (sans que l'on sache trop comment et par qui ; ce seront souvent des militaires et d'anciens militaires dans les décennies suivantes).

En 1854, par décret du 3 février signé de Victor DURUY, ministre de l'Instruction publique de Napoléon III, la gymnastique fait partie de l'enseignement dispensé dans les lycées impériaux et les collèges communaux ; elle devient obligatoire dans les écoles normales primaires. Cette même année 1854, le 13 mars, le ministre de l'Instruction publique Hippolyte FORTOUL signe un arrêté qui intègre la gymnastique dans les programmes des lycées. Mais il laisse l'initiative de sa mise en œuvre aux chefs d'établissements et collectivités territoriales.

On notera également qu'en France le premier diplôme d'enseignement, créé en 1869, s'appellera certificat d'aptitude à l'enseignement de la gymnastique (CAEG). Son degré supérieur sera remplacé en 1931 par le certificat d'aptitude à l'éducation physique (CAEP), ce qui n'est pas sans traduire une évolution dans les contenus et les conceptions.

1.4.3 - <u>De l'éducation physique</u>

Les termes « éducation physique » (EP) sont souvent considérés comme apparus officiellement en 1762 dans un ouvrage du médecin suisse genevois Jacques BALLEXSERD (1726-1774), contemporain et, à certains égards, rival de Jean-Jacques ROUSSEAU. Une attention est portée au corps en mouvement et à son apport pour le maintien et le développement de la santé. On parle aussi à cette époque d'éducation corporelle ou médicinale.

Selon les périodes et les auteurs, on insistera davantage sur l'aspect éducatif et pédagogique, ou sur l'aspect hygiénique et médical de l'éducation physique. En effet, jusqu'à une période récente, la mortalité infantile est forte, ainsi que les épidémies, les maladies comme la tuberculose et les périodes de carences alimentaires. Cette conception de l'éducation physique a des aspects préventifs et curatifs. Ce ne sont certes plus les mêmes maux qui frappent nos enfants maintenant, mais il y en a d'autres (comme l'obésité, la sédentarité, l'excès de temps passé devant un écran, par exemple) et ils concernent aussi les adultes. Nous les évoquerons plus tard (*cf.* chapitre III).

Comme on l'a vu plus haut, le certificat d'aptitude à l'enseignement de la gymnastique (CAEG) de 1869 est remplacé par le certificat d'aptitude à l'éducation physique (CAEP) en

1931. Cela devient l'appellation officielle pour le ministère chargé de l'instruction publique, même si l'expression « enseignant d'éducation physique » est un peu curieuse. Dit-on « enseignant d'éducation historique, littéraire ou mathématique » ?

On peut parler d'EP dans un sens général, en tant qu'éducation corporelle, renvoyant à la santé et l'hygiène, se fondant sur des connaissances scientifiques et médicales, ou dans un sens plus administratif, en tant que discipline d'enseignement.

Dans la « littérature spécialisée », on trouve ainsi une définition large et une autre plus étroite de l'éducation physique.

André RAUCH et Georges VIGARELLO[57] assimilent l'éducation physique à l'éducation corporelle. L'objet de l'EP est le corps et la motricité. Elle est notamment utile pour prévenir et combattre la maladie. Elle puise ses références dans la médecine et les sciences. C'est une suite des préoccupations orthopédiques apparues au XVIII° siècle, puis hygiéniques au siècle suivant.

Pierre ARNAUD[58] a une conception plus étroite, exclusivement scolaire : « *L'éducation physique se définit dans, par et pour l'école, et il n'y a d'éducation physique que scolaire* ».

Toutefois, pas plus que « gymnastique », les termes « éducation physique » ne nous renseignent sur leurs contenus. Les méthodes divergent, sont concurrentes (les questions d'*ego* et de personnes n'étant pas étrangères aux débats).

Ces méthodes sont notamment proposées par Georges DEMENŸ, le Dr Philippe TISSIÉ et Georges HÉBERT. Il y a parfois des tentatives de synthèse, comme en 1919 avec le Dr Maurice BOIGEY, ou la « Méthode nationale » développée dans trois tomes, entre 1927 et 1930, par l'École normale de gymnastique et d'escrime, devenue, en 1925, l'École supérieure d'éducation physique (ESEP)[59].

Quoi qu'il en soit, l'ancien concept de « gymnastique » et celui, plus récent, « d'éducation physique » ont été des thèmes de débats souvent farouches et acharnés, voire violents, entre la fin du XIX° siècle et la première moitié du XX° siècle. Et ce ne sera pas terminé ! Ils se poursuivront après, avec la « *sportivisation* » de l'EP (*cf. infra*). Les forces en présences, souvent antagonistes et rivales, étaient les militaires, les pédagogues, les médecins, les hygiénistes et les pratiquants eux-mêmes, notamment ceux ayant des orientations compétitives, ou bien, au contraire, les rejetant. On sourit parfois maintenant de toutes ces querelles d'un autre âge. Mais elles subsistent de-ci delà et sont toujours un handicap. Il faudrait enfin dépasser ces conflits aux fondements idéologiques et corporatistes, afin d'assurer une continuité éducative aux APS dans les différents temps des jeunes et des adultes, à l'école et dans la société civile. L'article de Didier DELIGNIÈRES de 2020 peut y aider[60].

[57] *Cf.* : https://www.persee.fr/doc/hedu_0221-6280_1985_num_26_1_1343

[58] *Cf.* : https://www.persee.fr/doc/rfp_0556-7807_1989_num_89_1_1403

[59] *Cf.* la fiche de « Repères historiques » relative à l'histoire de l'INSEP et de son département médical ; site du CHMJS : https://www.sports.gouv.fr/reperes-historiques-669

[60] *Cf.* article du 27 novembre 2020 : *EPS et Sport : faut-il enlever le « S » de « EPS » ?* : https://didierdelignieresblog.wordpress.com/2020/11/27/eps-et-sport-faut-il-enlever-le-s-de-eps/

1.4.4 - De l'éducation physique et sportive

L'impact sociétal[61] du sport, au sens des compétitions sportives, notamment au plan national et international, se développe considérablement après la deuxième guerre mondiale.

Pour la première fois depuis la révolution d'octobre 1917, les pays de l'Europe de l'Est et l'URSS participent aux Jeux olympiques de 1952, organisés en Finlande, à Helsinki. Le sport devient le support des affrontements entre nations dans le cadre de la « guerre froide » qui succède à la guerre de 1939-1945.

La France a objectivement pris du retard en matière de conscience des enjeux et de préparation sportive. Aux jeux Olympiques de Rome, en 1960, elle « touche le fond » et n'obtient que trois médailles de bronze, deux d'argent et aucune médaille d'or. À ce titre, elle régresse au 25ème rang mondial, après avoir été classée dans les 10 premières nations jusqu'en 1952.

Amplifié par la médiatisation de l'évènement apportée par le début du développement de la télévision dans les foyers français, c'est un choc politique et social très fort. À tort ou à raison, certains en rendent responsable l'enseignement de l'EP et/ou les professeurs d'EP.

En réaction, on observe entre autres conséquences une « *sportivisation* » de l'EP, plus ou moins rapide dans les esprits et les appellations. Ainsi, l'ENSEP de jeunes filles considère que le sport est contenu dans l'appellation générique d'éducation physique. Il en est l'un de ses moyens d'action. Elle s'oppose à l'ajout d'un « S » à son sigle pour « … éducation physique et sportive ». Elle reste l'ENSEP.

A contrario les garçons « s'autoproclament » en quelque sorte membres de l'ENSEPS, l'École nationale supérieure d'éducation physique et sportive, l'administration laissant un peu faire… Certains attribuent le choix de ce nouvel acronyme à leur proximité géographique avec l'INS, mais l'on peut également penser que c'est une prise en considération, plus ou moins consciente, des évolutions de la société.

Ces errements sémantiques, néanmoins chargés de sens, dureront jusqu'à la réforme administrative des ENSEP(S) de 1970.

Pendant cette même période, au plan politique, Charles de GAULLE, élu Président de la République en septembre 1958, nomme Maurice HERZOG Haut-commissaire à la Jeunesse et aux Sports. Ce dernier le restera jusqu'à janvier 1966, avec le titre de secrétaire d'État à partir de 1963.

Après l'échec de la France aux JO de Rome, Charles de GAULLE charge plus encore Maurice HERZOG d'accélérer la rénovation du sport en France, ce qui n'est pas sans révolutionner l'EP. D'importantes lois-programmes sont prises en matière d'équipement sportif, dans une France encore très centralisée (loi de 1962-1965, puis 1966-1970 et 1971-1975)[62].

En 1961, la ½ journée de plein air (autre concept proche…) est transformée en une ½ journée de sport, par instruction ministérielle.

Maurice HERZOG charge son prédécesseur sous le régime de Vichy (!), Jean BOROTRA, de présider une commission qui publiera en 1965 un « *Essai de doctrine du sport* »[63].

---

[61] Plutôt que « social », pour éviter des confusions : cf. https://sport-inclusion.fr/impact-social-par-le-sport/

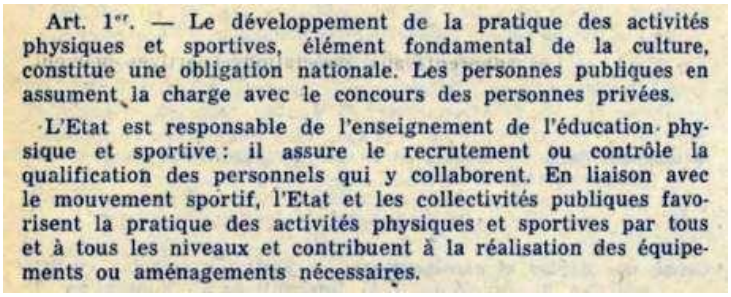
[62] *Cf.* chapitre V

[63] *Cf.* : https://www.cairn.info/revue-inflexions-2012-1-page-111.htm. On peut s'étonner de voir la fréquente occultation de la période 1940-1944 dans les documents dits historiques qui parlent de sport…

François MISSOFFE, successeur de Maurice HERZOG et devenant, pour la première fois, ministre de plein exercice de la Jeunesse et des Sports, poursuivra les orientations de « *sportivisation* » de l'EP, *via* l'instruction du 19 octobre 1967[64] (qui sera en application pendant 18 ans). On y évoque le concept d'activités physiques et sportives, différent du sport et de l'EP, ou EPS. Ce concept assez englobant a sans doute pour partie un objectif d'apaisement (on parlera aussi parfois d'éducation physique ou sportive[65]…).

On notera que la loi « MAZEAUD » du 29 octobre 1975 (*cf. supra*) est relative au **développement de l'éducation physique et du sport**.

Toutefois, dès son article 1er, il est aussi question « d'activités physiques et sportives » (APS), comme « d'éducation physique et sportive ».



Art. 1er. — Le développement de la pratique des activités physiques et sportives, élément fondamental de la culture, constitue une obligation nationale. Les personnes publiques en assument la charge avec le concours des personnes privées.

L'Etat est responsable de l'enseignement de l'éducation physique et sportive : il assure le recrutement ou contrôle la qualification des personnels qui y collaborent. En liaison avec le mouvement sportif, l'Etat et les collectivités publiques favorisent la pratique des activités physiques et sportives par tous et à tous les niveaux et contribuent à la réalisation des équipements ou aménagements nécessaires.

Un peu implicitement, la loi considère l'EP, maintenant définitivement appelée EPS, comme un sous-ensemble des APS. On peut estimer que c'est du bon sens et que c'est devenu, à cette époque, à peu près consensuel.

1.4.5 - Des activités physiques et sportives

La loi générale suivante, loi « AVICE » du 16 juillet 1984 est relative, non plus au développement de l'éducation physique et du sport, mais à l'**organisation et la promotion des activités physiques et sportives** (APS)**.** Certes, elle traite de l'éducation physique dans les milieux scolaires et universitaires (dès son titre I), mais, de manière encore plus systématique que dans la loi de 1975, il s'agit toujours d'éducation physique **et** sportive. Même si certains considèrent encore que le ou les sports sont un des moyens de l'éducation physique, le champ du sport est intrinsèquement associé à celui de l'éducation physique[66]. La « sportivisation » de l'EPS est, en quelque sorte, parvenue à son terme. D'ailleurs quels sont les enseignants d'EPS (dans l'enseignement primaire ou secondaire) qui utilisent maintenant beaucoup d'autres moyens d'éducation physique que la pratique de tel ou tel sport ? Il y en a, certes, mais, dans l'esprit des élèves, on a « sport », comme on a « Français » ou « Maths », avec le prof. de sport.

---

[64] Appelée communément « circulaire DELAUBERT », du nom de l'inspecteur principal pédagogique (IPP) Roger DELAUBERT qui en fut largement à l'initiative. Les articles suivants de Denis PASCO (https://epsetsociete.fr/wp-content/uploads/2022/09/cp6_p40-43-1.pdf) et Pierre ARNAUD (https://books.openedition.org/pul/17086?lang=fr) analysent l'histoire de l'EPS devenue discipline d'enseignement.

[65] *Cf.* l'article L212-1 du code du sport, pour distinguer certaines professions qui encadrent des activités physiques d'entretien ou de prévention, qui ne sont pas sportives, comme celle de kinésithérapeute : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037388193#:~:text=%2DSeuls%20peuvent%2C%20contre%20r%C3%A9mun%C3%A9ration%2C,et%20de%20l'article%20L.

[66] Certains, dans le langage commun, dont les parents et les élèves eux-mêmes, réduisent la pratique des APS à l'école à l'EPS, et l'EPS au sport. Les professeurs d'EPS s'en défendent avec un langage plus élaboré : « *le sport est une pratique sociale de référence* ». Ils utilisent comme support de leur enseignement des formes pédagogiques des sports. Mais ce discours un peu sophistiqué a du mal à être compris du grand public.

1.4.6 - Des « sports » intellectuels, cérébraux et de l'e-sport

Le concept de loisir était inclus dans l'étymologie latine du terme « sport », comme son appellation de l'ancien français *desport*. Diverses activités de loisirs sont maintenant qualifiées par certains de « sports cérébraux », comme le jeu d'échec, de dame, de go, même de mots croisés ou des jeux de cartes (bridge, poker, etc.).

On notera que la Fédération française des échecs, créée en 1921, a reçu, en 2000, un agrément du ministère chargé des sports en tant que fédération sportive car elle était fédération « associée » au Comité national olympique et sportif français (CNOSF). On est là sur les frontières du mot « sport », dans ses dimensions de loisir, de jeux et éventuellement aussi de compétition (sans doute un aspect déterminant dans cette appellation d'e-sport).

En 2015, l'Inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) eut à se pencher sur *La reconnaissance des sports cérébraux par le ministère chargé des Sports*[67]. Le rapporteur était peu favorable à une telle reconnaissance, mais ses réflexions étaient particulièrement intéressantes dans la mesure où il proposait une définition du sport (en faisant de la « situation motrice » un de ses quatre critères déterminants).

Mais en plus des « sports cérébraux » l'e-sport (également orthographié esport ou eSport, pour electronic sport) est apparu à la fin des années 1980 et s'est considérablement développé cette dernière décennie. On peut traduire en français ce concept par « sport électronique », ou « jeu vidéo de compétition ». Les développements du réseau internet ont considérablement favorisé son essor, en permettant de jouer à plusieurs à distance, éventuellement en équipe, par le biais d'un ordinateur ou d'une console de jeux vidéo. Des tournois dotés de prix importants sont maintenant organisés, aux plans national et international. C'est devenu un véritable fait de société et un secteur économique en développement.

Il était donc normal que les pouvoirs publics[68] s'y intéressent, à commencer par le ministère chargé de l'Économie : « *L'e-sport est un secteur en pleine expansion. En France, environ huit millions de Français seraient spectateurs de compétitions de jeux vidéo, et 1,3 million seraient des joueurs de jeux vidéo compétitifs (Baromètre France Esports 2022)* ».

Le journal « L'Équipe » a maintenant une rubrique consacrée à l'e-sport et rend compte des résultats des compétitions[69]. La ministre chargée des Sports en a fait un de ses ateliers « *Impulsion politique et coordination stratégique* » (IPCS)[70], en liaison avec le ministre chargé du Numérique. Le pôle ressources national Sport Innovations en traite[71]. La loi du 2 mars

---

[67] *Cf.* Rapport d'Hervé MADORÉ n° 2015-M-24 du 2 novembre 2015, p. 7 & 8 : https://www.sports.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/anciens-rapports-igjs-la-reconnaissance-des-sports-c-r-braux-par-le-minist-re-charg-des-sports-4451.pdf

[68] *Cf.* : https://www.economie.gouv.fr/entreprises/e-sport

[69] *Cf.* : https://www.lequipe.fr/Esport/

[70] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/amelie-oudea-castera-et-jean-noel-barrot-presentent-un-plan-d-actions-pour-le-developpement-de-la

[71] *Cf.* sa lettre n° 6 de septembre 2022 : https://www.creps-pdl.sports.gouv.fr/prn-si.ressources

2022 [72] visant à démocratiser le sport en France complète celle du 7 octobre 2016[73] pour ce qui est des conditions éthiques de l'encadrement de l'e-sport.

Toutefois, dans ces activités, la dépense énergétique, considérée sous ses aspects cardio-vasculaires et musculaires, est faible ou inexistante. Pour cette raison, reprenant les critères de définition du sport proposés par le rapport d'IGJS cité, nous faisons le choix, ici, de ne pas traiter de ces activités, qu'on les considère ou non comme des sports[74].

1.4.7 - Quelles définitions retenir ?

Nous emprunterons ici à France Stratégie[75], dans son rapport de 2018, ses définitions des termes « activité physique », « activité sportive, pratique sportive ou sport ».

À juste titre, et comme d'autres auteurs, dont le rapport DEGUILHEM & JUANICO[76], ce document rappelle en préambule que ces termes sont polymorphes, plus particulièrement celui de « sport ». Ils prennent des sens variables selon les personnes qui les emploient. Les pratiques peuvent être extrêmement diverses, du jardinage et du bricolage, objectivement activités physiques, mais d'intensité très variable, à une activité intense, en général inscrite dans un cadre sportif. Mais même dans ce que certains considèrent comme un sport, les gymnastiques douces, le tai-chi, le qi-gong, le yoga, l'intensité peut être faible.

Ainsi France Stratégie propose pour :

« ***Activité physique*** *: mouvements corporels entraînant une augmentation de la dépense énergétique. L'activité physique inclut l'ensemble des mouvements de la vie quotidienne, effectués lors des activités de travail, de déplacement, domestiques ou de loisirs (dont le sport). C'est la dénomination la plus large. L'activité physique peut être d'intensité variable (faible, modérée ou élevée). Le niveau d'activité physique d'une personne se définit en fonction de l'intensité des activités physiques pratiquées, de leur fréquence et de leur durée.*

Activité sportive, pratique sportive ou sport : sous ensemble de l'activité physique, se singularisant surtout par une intensité de l'effort plus élevée (soit une dépense énergétique plus importante) ».

---

[72] *Cf.* art. 56 de la loi n° 2018-202 : https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=2JfAN-ZuvOT_LUG2WcRmf1sDFihSq-tW46KWa2ISZzs=

[73] *Cf.* loi n° 2016-1321 Pour une République numérique : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033202746

[74] La jurisprudence du Conseil d'État considère que les éléments constitutifs de l'activité ou discipline sportive correspondent à un ensemble d'indices ; les trois indices majeurs permettant aux juges de se prononcer quant à l'existence d'une discipline sportive sont la recherche de la performance physique, l'organisation régulière de compétitions et un ensemble de règles définissant l'activité ; la notion de sport se distingue de la notion de loisir laquelle, même si elle peut également, par son intérêt général, engendrer la reconnaissance d'une activité de service public, ne se définit pas par les indices précités mais plutôt par la recherche du bien-être. À ce titre, le jeu vidéo compétitif « e-sport » n'est pas explicitement reconnu comme un sport par le droit français.

[75] *Cf.* : https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-rapport-activite-physique-sportive-22-11-2018-web.pdf

[76] *Cf.* : https://www.vie-publique.fr/rapport/35974-promouvoir-lactivite-physique-et-sportive-pour-tous-et-tout-au-long-de- p. 26 sq.

A contrario, France Stratégie propose également une définition de l'inactivité physique et de la sédentarité. Dans le présent livre, nous retiendrons pour « **activité physique** » cette définition proposée par France Stratégie, la « dépense énergétique » qu'elle entraine étant considérée au plan cardio-vasculaire et musculo-squelettique.

S'agissant du **sport**, la recommandation[77] CM/Rec (2021)5 du Comité des ministres aux États membres sur la Charte européenne du sport révisée (!), adoptée le 13 octobre 2021, en donne la définition suivante, dans son article 2 :

« ***On entend par « sport » toutes formes d'activités physiques qui, à travers une participation organisée ou non, ont pour objectif le maintien ou l'amélioration de la condition physique et psychique, le développement des relations sociales ou l'obtention de résultats en compétition à tous niveaux***[78] ».

Cette définition est considérée comme très complète, précise et suffisamment nuancée. C'est celle que nous retiendrons ici.

La question qui se pose est de savoir si elle est également partagée par les personnes que l'on interroge sur leur pratique du sport… Souhaitons que les enquêteurs en donnent une définition précise et partagée avant de lancer leur questionnaire ou procéder à des entretiens…

Car, *in fine*, on peut s'entendre sur le fait que **le sport est un sous ensemble de l'activité physique**, cette dernière étant **enrichie par telle(s) ou telle(s) « dimension(s) »** du sport, son aspect de loisir, ou de compétition, et son **contexte**, dans un cadre organisé ou non, avec une pratique individuelle ou en groupe (ce qui ne signifie pas forcément dans le cadre d'un sport collectif), etc.

C'est là que l'on retrouve tous les liens possibles entre « sport » et les autres concepts de la « nébuleuse » présentée plus haut.

Quand on demande à quelqu'un s'il fait du sport, il conviendrait sans doute de lui demander par quelle(s) dimension(s) du sport il enrichit son activité physique et dans quel contexte il le pratique.

Donc, à chacun sa définition de son sport.

[77] *Cf.* : https://rm.coe.int/recommendation-cm-rec-2021-5-on-the-revision-of-the-european-sport-cha/1680a43915

[78] On peut aussi se référer aux premières Assises européennes du sport, tenues à Olympie en mai 1999, ainsi que le rappelle Philippe BAUDILLON (*Notre État* – Roger FAUROUX et Bernard SPITZ – Hachette – 2000, p. 582) : Le sport remplit cinq fonctions qui constituent sa spécificité, fonction éducative, de santé publique, fonction sociale, culturelle et ludique.

1.5 – Sport de haut niveau et/ou sport pour tous

Certains peuvent avoir tendance à opposer les notions de sport pour tous et sport de haut niveau, à tout le moins à les distinguer nettement[79]. La notion de sport de haut niveau est également souvent associée à celle de sport d'élite[80], parfois considérée comme synonyme, ou comme ancien nom du sport de haut niveau, avant 1975. L'Agence nationale du sport (ANS) distingue maintenant l'accession au haut niveau, le haut niveau et la haute performance.

Ces notions sont plus ou moins rapprochées de celle de sport professionnel (*versus* sport amateur) et celle de sport spectacle.

Toutefois, on peut toujours parler actuellement de sport d'élite pour la compétition automobile, à titre d'exemple. Mais ce n'est pas un sport de haut niveau au sens de la loi en vigueur. C'est un sport de professionnels ; il participe du sport spectacle.

Pour tenter d'éclairer ce débat[81], il faut, là encore, partir sur des définitions précises[82].

La loi MAZEAUD de 1975 est le premier texte législatif à employer le terme de sportif de haut niveau, ou d'athlète de haut niveau (expressions apparemment synonymes dans cette loi). Mais il laisse aux fédérations sportives habilitées par le ministre chargé des Sports le soin de déterminer à qui elles estimaient opportun d'attribuer la qualité **d'athlète** de haut niveau (*cf.* art. 17)[83]. Antérieurement, depuis le développement des sports modernes à la fin du XIX° siècle, et avant l'ingérence de l'État en ce domaine en France[84], chaque organisation sportive faisait comme elle l'entendait.

On notera que la loi du 20 décembre 1940 ne parle ni d'athlète ni de sportif de haut niveau. Toutefois, elle prévoit explicitement dans ses articles 6 et 9 que des sommes doivent être prélevées sur les recettes faites à l'occasion de compétitions sportives afin « *de développer et d'encourager par tous les moyens la pratique du sport* ».

C'est déjà l'amorce d'un lien financier entre sport pour tous et sport de haut niveau (il y en a évidemment d'autres, non financiers), on dirait maintenant un lien entre sport spectacle ou

---

[79] Ainsi le député Didier MIGAUD, rapporteur général de la commission des finances à l'Assemblée Nationale à l'époque, « père » de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 avec le sénateur Alain LAMBERT, considérait dans un entretien de septembre 2002 avec l'un des auteurs du présent livre, qu'il convenait de créer un programme budgétaire « sport pour tous » et un autre « sport de haut niveau » dans la mise en œuvre de cette loi, prévue pour janvier 2006 (mais un seul programme sera créé, le programme 219, avec quatre « actions », dont l'une pour le sport pour le plus grand nombre : action 01, l'autre pour le sport de haut niveau : action 02).

[80] *Cf.* la thèse de Sébastien FLEYRIEL accessible par ce lien : https://shs.hal.science/tel-01157713v1/document. Voir également Cahiers de l'INSEP, n°44, 2009. Sport de haute performance et Europe : https://www.persee.fr/doc/insep_1241-0691_2009_num_44_1_1062

[81] Débat qui se double d'aspects financiers, évoqués au chapitre VI.

[82] *Cf.* les fiches de repères historique relatives au sport de haut niveau et à la préparation olympique, dans le site du CHMJS :https://www.sports.gouv.fr/reperes-historiques-669

[83] *Cf.* loi n° 47-988 du 29 octobre 1975 : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000699405

[84] *Cf.* la loi du 20 décembre 1940, qui crée la notion d'agrément de l'État pour les associations sportives, obligatoirement regroupées en fédérations, elles-mêmes agréées et obligatoirement adhérentes au Conseil national des sports, ancêtre du CNOSF : https://www.sports.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/comit-d-histoire-loi-du-20-d-cembre-1940-4667.pdf

sport professionnel et sport amateur. C'est le fondement « éthique » de la « taxe BUFFET » créé soixante ans après, en 2000.

C'est la loi AVICE, du 16 juillet 1984, qui définit pour la première fois en droit français cette notion de sportif de haut niveau, dans son titre V, article 26 : *« chaque année, le ministre chargé des sports arrête une **liste** de sportifs de haut niveau au vu des propositions de la **commission nationale du sport de haut niveau** (CNSHN), composée de représentants de l'État, du Comité national olympique et sportif français (CNOSF), de collectivités territoriales, de sportifs de haut niveau et de personnalités qualifiées ».*

Nonobstant les modifications introduites à partir de 2009, le sport de haut niveau repose sur les critères principaux suivants :

- La reconnaissance de haut niveau de la **discipline**[85] sportive (et non de la fédération qui la gère). Celles inscrites aux jeux Olympiques (JO) sont automatiquement retenues. D'autres peuvent l'être par décision du ministre chargé des Sports (de la CNSHN jusqu'à 2016), à partir de plusieurs critères, dont leur caractère universel (nombre significatif de nations participantes), et leur importance pour l'image de la France.

- Les **compétitions de référence** : les épreuves des jeux Olympiques et Paralympiques, les championnats d'Europe et du monde (ou les équivalents pour certains sports, comme le tennis ou le golf).

- La **liste des sportifs de haut niveau**[86]. Prévue en 1982 et détaillée en 1987, elle distinguait alors quatre catégories : élite A (appelés senior en 1993), espoirs internationaux (appelés jeune en 1993), partenaires d'entraînement et reconversion, qui pouvaient bénéficier de différents types d'aide, notamment financières. L'appellation de ces catégories a donc un peu évolué dans le temps. En 2015, on parlera de catégorie « relève » au lieu de « jeune ».
  .

En France, depuis 1936, puis surtout depuis les années 1960, le ministère chargé des Sports a toujours manifesté un intérêt pour le développement du sport pour le plus grand nombre, aussi bien que pour le sport de haut niveau. Certes, on pourra éventuellement interpréter les légères modifications sémantiques entre les lois de 1975, 1984 et suivantes, notamment celles de 2018 et 2022, depuis la décision d'organiser les JOP à Paris en 2024, comme un accent mis davantage sur tel ou tel aspect. Mais ce qui compte surtout, c'est la part des moyens consacrés à chacun de ces deux secteurs. Il s'agit là de choix politiques, contestables, comme tout choix.

Il est clair qu'après la « débâcle » française aux JO de 1960, un effort significatif a été fait pour tenter de faire remonter le rang de la France. Le ministère chargé des Sports a choisi d'aider davantage les fédérations olympiques que celles qui ne le sont pas ; en année olympique un effort plus grand leur a été souvent consenti, qui plus est quand des JOP (d'hiver ou d'été) sont organisés en France.

[85] La notion de « discipline », qui ouvre des droits aux sportifs de haut niveau, n'est pas précisément définie au plan réglementaire. On en recense environ 400 au sein des fédérations, dont environ une moitié reconnue de haut niveau. Parmi ces dernières, environ 50 % sont Olympiques.

[86] C'est la notion de « collectifs des équipes de France en compétitions de référence » qui permet d'exprimer la logique française du « haut niveau », notamment pour faire comprendre que les sportifs professionnels ne sont pas tous en liste de sportifs de haut niveau.

Ce qui pourrait être davantage critiqué, ce serait que l'on constate que la part de l'aide qui consacrée au sport de haut niveau se fait au détriment du sport pour tous, à partir du constat des années précédentes. Mais pour cela il faut comparer finement les projets de loi de finances pour ce qui est de l'État (principal financeur du sport de haut niveau), et l'évolution des financements des autres contributeurs. Toutefois, cela ne semble pas être le cas (*cf.* chapitre VI).

Un autre point important de la liaison entre SPT et SHN est la question de la détection des futurs SHN. Dit autrement, le développement du SPT favorise-t-il l'émergence de talents permettant d'accéder au SHN tel que défini précédemment ?

Ce sujet est techniquement trop complexe pour être abordé ici, ce qui serait un peu hors sujet. En résumé, nous dirons qu'à l'évidence « oui, un peu », mais que le repérage de talents se fait aussi par d'autres voies.

Inversement, il faut se demander si le sport spectacle, le sport professionnel et le sport de haut niveau ne sont pas de puissants facteurs de développement du sport pour tous, des « locomotives ». Là aussi, la réponse est plutôt positive.

Ce qui est important pour le présent sujet, ce sont les relations financières entre le sport spectacle (alimenté par les compétitions sportives et donc, au moins pour partie, par le sport de haut niveau) et le sport pour tous.

L'un contribue à alimenter l'autre. Des choix ont été faits en ce sens. Là encore, ce sont des choix politiques, que l'on peut considérer comme suffisants ou non. Ce point sera évoqué plus loin (*cf.* chapitre VI).

Il convient également de définir le sport pour tous. Fabien CANU et Daniel ZIELINSKI, IGJS chargés, en 2017, d'une mission portant sur la préfiguration d'un Institut du sport pour tous[87], à la demande du ministre en exercice, Patrick KANNER, proposaient de retenir la définition de la Commission européenne : « ***Le sport de masse est une activité physique de loisir, organisée ou non, pratiquée régulièrement à un niveau amateur pour des raisons de santé ou des raisons éducatives et sociales***[88] ».

C'est cette définition que nous retiendrons ici pour parler du sport pour tous (SPT).

1.6 – Une nation de sportifs ou une nation sportive ?

À l'issue de ce premier chapitre, il convient de se poser cette question, en référence aux termes de la volonté présidentielle. La France est-elle une nation de sportifs ? Sans doute assez largement, si l'on en croit les diverses enquêtes et recensements auxquels on se référera (*cf.* chapitre II), et sans doute davantage maintenant qu'avant.

Est-elle pour autant une « nation sportive » ? On peut s'interroger sur ce point, ce concept de nation sportive revêtant une dimension culturelle, plutôt que statistique. Le désir et le goût de la pratique sportive tout au long de la vie sont-ils suffisamment ancrés dans l'esprit de chacun et la société fait-elle tout ce qu'il faut pour qu'il en soit ainsi ?

[87] Idée qui n'a pas été suivie d'effet à ce jour.

[88] *Cf.* p. 9 : https://www.vie-publique.fr/rapport/36565-compte-rendu-de-la-mission-dappui-portant-sur-la-prefiguration-de-lins

La question est légitime et la réponse n'est sans doute pas aussi probante que la précédente, qui est fondée sur de simples statistiques. Nous considérerons ici que la volonté présidentielle de « faire de la France une **vraie** nation sportive » s'inscrit dans cette perspective, qui inclut les dimensions culturelles et sociétales, comme les dimensions psychologiques et individuelles. Être une « vraie » nation sportive signifie que la société, comme chaque individu qui la compose, partagent ces mêmes objectifs de pratique tout au long de la vie, qu'ils ont une compréhension de l'importance de cette pratique, qu'ils sont motivés pour le faire. C'est ce que l'on appelle maintenant en France la **littératie physique**[89], concept défini depuis 1993 et fondement de nombreux programmes d'éducation physique, notamment au Canada, aux États-Unis et en Australie. Il commence à être utilisé en France.

Nous ajouterons une autre question, particulièrement importante : la France est-elle une nation **suffisamment** sportive, notamment eu égard aux enjeux de santé publique. Là, la réponse est manifestement négative et l'avenir a de quoi inquiéter, d'où l'importance de développer réellement le SPT (*cf.* chapitre 2.7).

L'objectif de ce livre est donc bien d'identifier les freins et obstacles au développement d'une telle pratique, qu'ils soient d'ordre culturels, financiers, organisationnels, structurels, matériels, médicaux et psychologiques.

%%%%%%%

[89] *Cf.* : https://fr.wikipedia.org/wiki/Litt%C3%A9ratie_physique

Chapitre II

Les Français et leur pratique des activités physiques et sportives

Avant de vouloir faire « de la France *une vraie nation sportive* », il faudrait apprécier son niveau actuel en la matière. Il convient donc de recueillir certaines données statistiques sur les populations qui se déclarent sportives, sur la qualité et le contexte de ces pratiques, comme sur les populations qui disent ne pas pratiquer de sport ou d'APS. Pour ces dernières, des données médicales complémentaires seront nécessaires. Une comparaison internationale, *a minima* européenne, n'est pas non plus inutile.

S'agissant des données statistiques, les éléments ci-après sont principalement issus de documents réalisés par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)[90], devenu l'observatoire statistique du ministère chargé des Sports depuis 2016[91]. Il s'agit du « Baromètre national des pratiques sportives »[92], de l'étude sur « Les pratiques physiques et sportives en France »[93], ces deux documents s'appuyant sur des données de 2020, et des « Chiffres clés du sport 2023 »[94], qui constituent la plus récente photographie des « sportifs » en France.
Nonobstant la qualité intrinsèque de ces documents, il convient de garder en mémoire que les données sont souvent déclaratives, en fonction de la conception qu'ont les personnes interrogées de ce que représentent pour elles les activités physiques et sportives (APS).

Pour mémoire, le *Diagnostic entre l'offre et la demande de pratique sportive en France*[95] publié en 2016 par le Centre de droit et d'économie du sport (CDES), avait une autre approche que celle de l'INJEP, à partir d'une typologie des sportifs. Ils étaient répartis entre les compétiteurs, à l'époque estimés à 5,9 millions de personnes (12,5 % des pratiquants), les amateurs, 28,1 millions (60 %), les occasionnels, 12,8 millions (27 %) et les non pratiquants, 5,8 millions (11% de la population), pour une population totale de 52,7 millions de personnes âgée de 15 ans et plus.

---

[90] Sur son site, les termes « Observatoires de la jeunesse, du sport, de la vie associative et de l'éducation populaire » sont d'ailleurs davantage mis en évidence que le sigle INJEP.

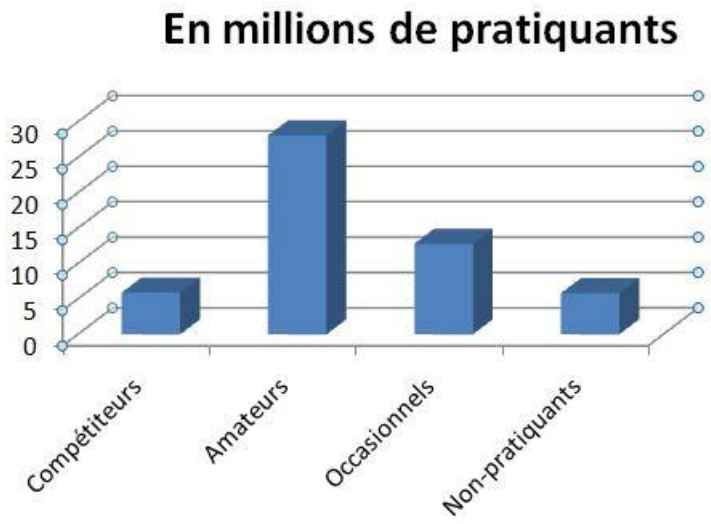
[91] *Cf.* la fiche de repères historiques sur l'INJEP : https://www.sports.gouv.fr/reperes-historiques-669

[92] *Cf.* : https://injep.fr/wp-content/uploads/2021/02/rapport-2021-03-Barometre_sport2020.pdf

[93] *Cf.* : https://injep.fr/publication/les-pratiques-physiques-et-sportives-en-france/

[94] *Cf.* : https://injep.fr/wp-content/uploads/2023/11/Chiffres-cles-sport-2023.pdf

[95] *Op. cit.* : https://crdla-sport.franceolympique.com/cnar/fichiers/File/actualites/2016/2016_synthese_diagnostic_decalage_offre_et_demande_pratique_sportive_cdes_cns.pdf



(Tableau n° 2 - Pratique sportive des Français en 2016 - CDES)

Mais cette typologie n'est pas reprise directement par l'INJEP dans ses « Chiffres clés ».

2.1 – Données générales

En 2022[96], 72 % des 15 ans ou plus déclarent avoir pratiqué une activité sportive une fois dans l'année, 60 % au moins une fois par semaine ; 53 % de ces personnes estiment que leur pratique est d'intensité moyenne, 16 % élevée.
En conséquence, 28 % des Français, près d'un tiers d'entre eux, n'auraient donc aucune pratique sportive ; toutefois 9 % de ces derniers disent se déplacer à pied, en vélo ou en trottinette (activité physique utilitaire).

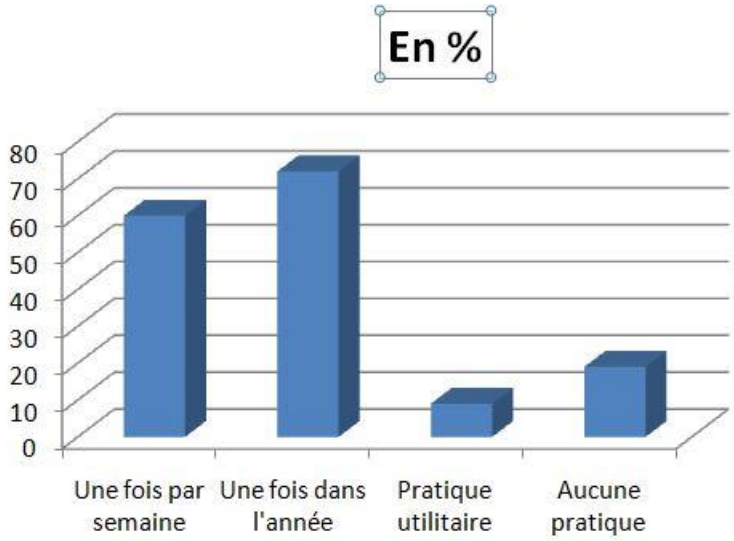
C'est donc environ 20 % des Français, 1/5 au minimum, qui n'ont aucune pratique physique ou sportive.
Certes, les données fournies par le CDES en 2016 (*cf. supra*) et celles de l'INJEP ne sont pas strictement comparables, mais il semble que la part de non pratiquants a doublé entre 2016 et 2022, passant de 10 à 20 %, ce qui, ramené à la population des Français[97] de 15 ans ou plus, 59 millions au 1er janvier 2024, fait près de 12 millions.

C'est important, et grave. La France est l'un des pays européens où la proportion d'adultes jugés suffisamment actifs, au plan sanitaire, est la plus basse[98].

[96] Après deux ans de pandémie de Covid 19 (2020-2022), la pratique régulière (soit *a minima* une fois par semaine) qui avait sensiblement diminuée, est néanmoins repartie à la hausse, passant de 54 % à 60 %.

[97] *Cf.* : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381474

[98] *Cf.* INJEP – Analyse et synthèse – Etudes et recherches n° 69 – Juillet 2023 – Les maisons sport-santé : https://injep.fr/wp-content/uploads/2023/07/IAS69_maisons-sport-sante.pdf



(Tableau n° 3 - Activité physique des Français en 2022 - INJEP)

On peut préciser en complément que 6 % des pratiquants font du sport seulement pendant les vacances et 10% seulement à certaines périodes de l'année. Un tiers des français a pratiqué au moins trois disciplines sportives différentes dans l'année, un quart une seule.

Mais, malgré une part de la population sans pratique d'APS qui semble plus importante, *a contrario*, certaines activités sportives sont en développement. Course et marche sont les plus pratiquées, en augmentation en 2023 avec 47 % (40 % en 2018), dont 32 % de pratiquants réguliers. Viennent ensuite les activités de la forme et de la gymnastique, 25 % en 2023, 22 % en 2018, dont plus de la moitié au moins deux fois par semaine ; les sports de cycle ou motorisés comme les sports nautiques et aquatiques figurent autour de 20 % de pratique occasionnelle, mais 11 ou 12 % de pratique régulière. Les autres sports sont à moins de 10 % de pratique régulière.

2.1.1 - Modalités de pratique :

Près d'un pratiquant sur deux exerce son activité sportive le plus souvent seul, 29 % en famille ou en couple, 14 % avec des amis. La pratique sportive individuelle ou autonome, non encadrée, est en développement. La pratique encadrée dans un club ou une association est en recul. En 2018, elle concernait 24 % de la population[99]. En 2022[100] elle a baissé de 3 points (21%), et cela se confirme en 2023. Près de 80 % des Français qui pratiquent un ou plusieurs sports le font donc hors d'une structure fédérale, soit 54,7 millions de personnes de 5 ans et plus[101].

[99] *Cf. Les pratiques sportives en France en 2023* – INJEP : https://injep.fr/publication/les-pratiques-sportives-en-france-en-2023/#:~:text=En%202023%2C%2059%20%25%20des%20personnes,qu'avant%20la%20crise%20sanitaire.

[100] La population française a augmenté d'environ 1,7 % pendant cette période.

[101] La pratique sportive licenciées dans le cadre d'une association est précisée au chapitre III, § 3.3.3

Pratique sportive (Fin 2023)	%	**Population** (en million) (5 ans et + au 1er janvier 2024)
En structure fédérale	**21%**	**11,49**
En structure commerciale	**9%**	**4,92**
Hors structure	**70%**	**38,29**
TOTAL	**100%**	**54,70**

(Tableau n° 4 - Pratique sportive en et hors structure – À partir de données de l'INJEP)

La pratique dans des structures commerciales (salles de fitness, gymnastique, remise en forme) concerne 9 % d'entre eux (+ 1 % / 2022). Ce secteur est en plein développement[102]. Environ 6,2 millions de Français sont des abonnés d'une salle de sport, soit un peu plus d'1/11, avec une hausse de 16% de leur nombre entre 2015 et 2020[103]. Les coûts d'abonnement varient entre 20 € et 200 € mensuels. La marque commerciale *CrossFitt*[104] (proposant des entraînements croisés mêlant force athlétique, haltérophilie, gymnastique et sports d'endurance) dispose de 800 salles en France, avec 200 000 pratiquants, selon un article de Ouest-France[105] d'avril 2023.

La pratique autonome progresse, à domicile ou à l'extérieur ; elle était de 69 % en 2018, elle passe à 70 % en 2022. Elle se fait de plus en plus avec l'aide de visionnages[106], tutoriels, ce qu'on peut éventuellement considérer comme une nouvelle forme « d'encadrement », avec le support de cours en ligne en direct ou en différé. Cela concernait 6 % de cette population en 2018, 14 % en 2023. Elle a plus que doublée en cinq ans.

La pratique à domicile concerne un peu plus de deux français sur dix et est en augmentation. Elle s'était assez logiquement beaucoup développée pendant la crise sanitaire, où elle concernait près d'un français sur deux ; elle a reflué en 2022 et 2023, et s'établie maintenant à 22 %, contre 18 % en 2018.

---

[102] *Cf.* un article prospectif d'ici 2025 :

https://ac-franchise.com/article/quel-avenir-attend-le-secteur-des-salles-de-sport-dici-2025

[103] *Cf.* : https://additimedia.ouest-france.fr/le-marche-de-la-salle-de-sport-etat-des-lieux-et-enjeux-de-marche/#:~:text=13%20millions%20de%20Fran%C3%A7ais%20pratiquent,abonn%C3%A9s%20entre%202015%20et%202020.

[104] *Cf.* : https://fr.wikipedia.org/wiki/CrossFit

[105] *Cf.* : https://www.ouest-france.fr/leditiondusoir/2023-04-14/a-qui-profite-le-juteux-business-de-la-marque-crossfit-qui-revendique-200-000-pratiquants-en-france-2b6aec05-d7dd-476b-a3fa-242ce9604da9#:~:text=Ce%20terme%20est%20une%20marque,plus%20de%20200%20000%20pratiquants.

[106] *Cf.* article de Guillaume DIETSCH *L'éducation physique et sportive à l'école : quels défis en année olympique ?* : https://theconversation.com/leducation-physique-et-sportive-a-lecole-quels-defis-en-annee-olympique-220166

Le développement du télétravail favorise également une pratique sportive individuelle, à domicile ou à l'extérieur. Il en sera fait mention ci-après, dans le sous-chapitre relatif au sport en entreprise (*cf.* § 2.5).

2.1.2 - Objectifs de la pratique :

La préservation de la santé est la principale raison de faire du sport, apparemment de plus en plus : 46 % en 2018, 52 % en 2022. Vient ensuite la détente, autour de 35 % ; l'amélioration de l'apparence, la forme, 29 % ; le plaisir, l'amusement, 28 % ; le contact avec la nature, 21 % ; la rencontre avec les autres, 11 %.
L'intérêt pour la performance et/ou la compétition n'est mentionné que par 9 % des personnes interrogées, en légère baisse par rapport à 2018 (10 %), mais ce n'est peut-être pas significatif au plan statistique.

Objectifs de la pratique	%
Santé	**42%**
Détente	**35%**
Forme & apparence	**29%**
Plaisir	**28%**
Contact avec la nature	**21%**
Renncontre avec les autres	**11%**
Compétition	**9%**
(Réponses multiples autorisées)	

(Tableau n° 5 - Objectifs de la pratique – À partir de données de l'INJEP - 2022)

On notera que les technologies récentes (les différents appareils de « sport connecté ») permettent maintenant à chacun, individuellement, de mesurer précisément les effets bénéfiques des pratiques (distance parcourue, dépenses d'énergie, hydratation, poids) et de contrôler tension ou rythme cardiaque. Des sites spécialisés permettent aussi de se comparer.

En 2022, 36 % des 15 ans ou davantage utilisent ces outils, qu'ils fassent ou non du sport, contre 27 % en 2020. Mais ils sont 43 % parmi les pratiquants sportifs, déjà dotés d'une culture ou d'habitudes en ce domaine.

2.1.3 - Obstacles ou freins à la pratique :

Les freins à la pratique sportive le plus souvent cités par les personnes peu ou pas pratiquantes sont d'abord l'absence de goût pour le sport (34 % en 2020, 30 % en 2018) et les problèmes de santé (27 % en 2022, 25 % en 2018). Viennent ensuite le coût trop élevé (25 % en 2022), puis les contraintes professionnelles, scolaires ou familiales (19 % en 2020, 11 % en 2018).

Obstacles à la pratique pour les non ou peu pratiquants		
en %	2018	2020
Absence de goût pour le sport	**30%**	**34%**
Problèmes de santé	**25%**	**27%**
Coût trop élevé	**17%**	**25%**
Contraintes professionnelles, scolaires ou familiales	**11%**	**19%**
Manque d'offre de proximité	**9%**	**9%**
Manque d'offre adaptée	**8%**	**8%**
(Réponses multiples autorisées)		

(Tableau n° 6 - Obstacles à la pratique pour les non ou peu pratiquants – À partir de données de l'INJEP)

En 2022, le manque d'offre de proximité (9 %) ou adaptée (8%) demeure comparable aux données globales de 2018 (17 %).

Les freins à la pratique sportive pour les pratiquants réguliers sont d'abord les contraintes professionnelles, scolaires ou familiales (36 %), suivies du coût trop élevé (29 %). Viennent ensuite à 14 % la trop grande fréquentation des lieux de pratique et le manque d'offre de proximité.

2.2 – Observations par groupes d'âge

2.2.1 - Pratique sportive des enfants et adolescents :

En 2022, 82 % des adolescents de 13 ou 14 ans font du sport au moins une fois par semaine, en dehors des cours d'EPS au collège, dont 59 % plus d'une fois par semaine et 23 % une seule fois ; 11 % déclarent avoir une pratique occasionnelle (moins d'une fois par semaine) et 7 % n'avoir pas de pratique sportive.

Hors des cours d'EPS, les filles de cette tranche d'âge pratiquent moins régulièrement que les garçons (74 % contre 87 % déclarent au moins une fois par semaine).

En 2022, 6,9 millions de licences sportives ont été délivrées à des enfants de moins de 15 ans, soit 45 % des licences. On note une augmentation de 0,3 millions par rapport à 2018, et une augmentation en % (+ 5 %).
Il s'agit essentiellement de licences délivrées à des enfants de 10 à 14 ans (24 % de la totalité des licences délivrées), puis à des enfants de 5 à 9 ans (15 %).

Ces licences, pour moins d'un tiers, sont délivrées par les fédérations multisports scolaires, soit 801 000 pour l'Union générale sportive de l'enseignement libre (UGSEL)[107], (800 000 en

[107] *Cf.* : https://www.ugsel.org/

2018), 724 000 pour l'Union nationale du sport scolaire (UNSS)[108], (660 000 en 2018) et 582 000 pour l'Union sportive de l'enseignement primaire (USEP)[109], qui enregistre une baisse (680 000 en 2018).

Plus des deux tiers des licences sont donc délivrées par des fédérations unisport non scolaires. En 2022, ce sont celles de football, tennis et équitation (passée devant le judo), puis judo, basket-ball, gymnastique, handball et natation.

Gymnastique et natation attirent les plus jeunes, au-dessous de 10 ans.

L'influence des parents et leur milieu social sont déterminants pour la pratique sportive des enfants et adolescents. Ainsi, 88 % des adolescents font régulièrement du sport quand au moins un des parents est diplômé de l'enseignement supérieur, contre 75 % quand les deux parents n'ont aucun diplôme.

Et 91 % des adolescents font du sport régulièrement quand le père fait du sport plusieurs fois par semaine ; seulement 74 % si le père ou la mère ne font pas de sport.

2.2.2 - Pratique sportive des jeunes :

Les « jeunes » sont ici considérés comme la population de 15 à 29 ans. En 2018, 82 % déclaraient pratiquer une activité sportive, mais ce pourcentage baisse avec l'âge : 85 % pour les 15-24 ans, 74 % pour les 25-29 ans.
On note toutefois une légère amélioration en 2022, avec 87 % pour la tranche 15-24 ans (dont 79 % de pratique régulière).

Les pratiques sont très diversifiées, quelques-unes uniquement pendant certaines périodes, notamment celles des vacances.

La pratique sportive licenciée s'élève à 41 % dans cette tranche d'âge, mais davantage pour les 15-24 ans (45 %). En 2018, 3,8 millions de licences leur ont été délivrées (dont 115 000 de la FNSU), soit 23 % de la totalité des licences.

S'agissant des étudiants, 89 % d'entre eux déclarent avoir pratiqué une activité sportive dans l'année, soit un taux légèrement supérieur à la moyenne des jeunes (82 %), mais seuls 60 % des étudiants déclarent pratiquer régulièrement une activité sportive, et ce taux décroit au fur et à mesure du cursus universitaire ; 44 % déclarent avoir une pratique sportive licenciée (taux équivalent à la moyenne des jeunes).

Les sports les plus pratiqués par cette tranche d'âge sont le football, l'équitation, le handball, puis le tennis, le basket-ball et le rugby.

Le plaisir et l'amusement constituent le premier motif de pratique sportive pour les jeunes (26 %), suivi de la santé (21 %). La recherche de la performance et de la compétition n'apparaît que pour 7 %.

[108] *Cf.* : https://www.unss.org/

[109] *Cf.* : https://usep.org/

2.2.3 - Pratique sportive des adultes et des séniors :

La pratique sportive décroit avec l'âge, néanmoins une personne sur deux âgée de 60 ans ou plus déclarent en pratiquer une.

Ainsi, en 2022, on observe un taux de 81 % pour la tranche 25-39 ans (dont 67 % de pratiquants réguliers), 70 % pour la tranche 40 à 59 ans (dont 57 % de réguliers), 66 % pour la tranche 60-69 ans (dont 52 % de réguliers) et 59 % pour les 70 ans et davantage (dont 49 % de réguliers).

Pratique des adultes et des séniors

en %	Occasionnelle	Régulière
De 25 à 39 ans	**81%**	**67%**
De 40 à 59 ans	**70%**	**57%**
De 60 à 69 ans	**66%**	**52%**
De 70 ans et au-delà	**59%**	**49%**

(Tableau n° 7 – Pratique des adultes et des séniors – À partir de données de l'INJEP)

Il semble qu'il y ait une certaine amélioration pour ces tranches d'âge élevées. En 2018, 51 % des plus de 70 ans déclaraient une pratique au cours des 12 derniers mois, et 59 % de la tranche 50-69 ans.

Chez les 40-69 ans, ce sont la pratique de la course et de la marche qui sont les activités les plus populaires. En matière de licences, ce sont les fédérations de football, tennis et golf qui en délivrent le plus pour la tranche 40-59 ans, puis éducation physique et gymnastique volontaire, golf et randonnée pédestre pour les 60 ans et plus.

La pratique du sport chez les séniors a pour principal objectif la santé (34 %), puis la détente (19 %). La santé est davantage encore l'objectif pour les plus âgés : 41 % pour les plus de 70 ans, mais c'est aussi le principal frein, pour 31 % des plus de 50 ans et 38 % des plus de 70 ans.

2.3 – Observations par sexe

En 2018, 63 % des femmes déclaraient pratiquer une activité sportive, dont 51 % régulièrement ; pour les hommes, c'était 69 %, dont 57 % régulièrement.

Pratique sportive des femmes et des hommes		
en %	**2018**	**2022**
Femmes (pratique dans l'année)	**63%**	**69%**
Hommes (pratique dans l'année)	**69%**	**73%**
Femmes (pratique régulière)	**51%**	**57%**
Hommes (pratique régulière)	**57%**	**62%**

(Tableau n° 8 - Pratique sportive des femmes et des hommes – À partir de données de l'INJEP)

On observe une amélioration en 2022, légère pour les hommes, avec 73 % (+ 4 %), dont 62 % de pratique régulière (+ 5 %), mais plus significative pour les femmes, avec 69 % (+ 6 %), dont 57 % (également + 6 %) de pratique régulière.

Hommes et femmes pratiquent majoritairement des activités de marche ou de course, en augmentation pour les deux :

- Femmes 2018 : 38 % ; 2022 : 49 %
- Hommes 2018 : 41 % ; 2022 : 46 %

Viennent ensuite pour les femmes les activités de la forme et de la gymnastique, 28 % en 2018, 32 % en 2022 ; le cyclisme ou les sports motorisés pour les hommes, 23 % en 2018, 27 % en 2022 ; les sports collectifs pour les hommes, 21 %, les sports aquatiques ou nautiques pour les femmes, également 21 %.

La pratique en autonomie est majoritaire tant pour les femmes (74 % en 2022) que pour les hommes (75 % en 2022). Néanmoins, pour au moins une activité sportive, les femmes pratiquent toujours davantage le sport de manière encadrée (53 % en 2018, 55 % en 2022) que les hommes (44 % en 2018, 50 % en 2022).

Les femmes pratiquent en club ou association pour 36 % d'entre elles (35 % en 2018) ; les hommes semblent pratiquer maintenant davantage en club ou association, 32 % en 2018, 41 % en 2022.

Les femmes sont moins nombreuses que les hommes à disposer d'une licence dans une fédération sportive, de l'ordre de 20 %, contre environ 30 % pour les hommes ; elles sont également moins nombreuses à participer à des compétitions, même si cela tend à augmenter régulièrement depuis les années 2000 (16 % en 2018, 26 % en 2022 pour les femmes ; 31 % en 2018 pour les hommes, 41 % en 2022).

Comme les hommes, les femmes pratiquent le sport d'abord pour des raisons de santé, mais également en vue d'améliorer leur apparence physique et leur forme, avec moins de goût pour la performance ou la compétition.

En 2022, 38 % des licences sportives étaient délivrées à des femmes, tous âges confondus (soit 5,9 millions de licences). La fédération d'équitation est celle qui délivre le plus de licences à des femmes de 15 ans ou davantage, suivie de la fédération française d'éducation physique et de gymnastique volontaire (FFEPGV).

S'agissant des autres fédérations sportives avec des effectifs suffisamment significatifs, les femmes sont plus nombreuses que les hommes à disposer d'une licence en sport de glace (88 %), danse (85 %), randonnée pédestre (65 %), arts énergétiques et martiaux chinois (62 %) et natation (54 %).

Pour les hommes de 15 ans et plus, les fédérations leur délivrant le plus grand nombre de licences sont, dans l'ordre le football, le tennis puis le golf. Viennent ensuite le tir, la pétanque, le rugby, le basket-ball et le handball.

Le développement de la pratique sportive féminine, même s'il n'a pas été toujours un objectif systématique de la direction des sports dans son histoire[110], l'est fort heureusement devenu depuis plusieurs décennies. Les directives nationales d'orientation (DNO)[111] l'ont régulièrement évoqué, même s'il est un peu difficile de mesurer, dans les améliorations progressivement obtenues, ce qui est la part des évolutions naturelles de la société et celle des politiques ministérielles.

Quoi qu'il en soit, cet objectif demeure, car on est encore loin d'une parité partout[112], le taux de décrochage des APS demeure plus élevé chez les jeunes filles, qui plus est dans les zones défavorisées.

Aussi le ministère chargé des Sports a récemment fait de ce thème un de ses ateliers de travail d'impulsion politique et de coordination stratégique (IPCS)[113].

Parmi les trois orientations concernant le sport féminin, diverses actions ont été entreprises pour le développement de la pratique à tous les âges de la vie (les autres orientations concernent le sport de haut niveau et professionnel féminin) :

- Accompagner le déploiement des cours d'école actives.
- Diverses actions ciblées en direction des adolescentes, jeunes mamans et jeunes parents.
- Amélioration des équipements sportifs (vestiaires, notamment) pour l'accueil des féminines).

Les goûts sportifs variant selon le sexe, le rôle de l'école est tout aussi fondamental pour permettre à chacun, aux filles comme aux garçons, d'accéder aux mêmes chances de réussite. Les formes de pratiques mixtes peuvent y contribuer[114].

---

[110] À titre un peu anecdotique, mais néanmoins significatif, Marceau CRESPIN, directeur des sports de 1961 à 1974, avait demandés à ses services de s'opposer à la pratique du rugby par les femmes, du fait de ses « *dangers physiques et moraux* ». Les choses ont évolué. On connaît leurs résultats internationaux actuels.

[111] Document imposé aux administrations centrales au début des années 2000 pour mieux exprimer à leurs services déconcentrés et établissements leurs objectifs pour l'année, de manière synthétique. Comme leur nom l'indique, elles leur donnent, pour l'année, des axes généraux de travail, réduisant ainsi parfois le nombre d'instructions spécifiques. Elles ont aussi une fonction de communication, utile quand elle ne devient pas incantatoire.

[112] *Cf.* l'étude de Catherine LOUVEAU de juillet 2023 *Où en est l'égalité homme-femmes dans le sport* : https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/290150-ou-en-est-legalite-femmes-hommes-dans-le-sport

[113] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/atelier-de-travail-d-impulsion-politique-et-de-coordination-strategique-ipcs-dedie-au-sport-feminin

[114] *Cf.* article de Guillaume DIETSCH – *Op. cit.* : https://theconversation.com/leducation-physique-et-sportive-a-lecole-quels-defis-en-annee-olympique-220166

2.4 – Observations par catégories sociales et socioprofessionnelles

Pour certaines catégories sociales ou certains publics, la pratique des APS est plus difficile et/ou mal identifiée (personnes en situation de handicap, habitants des quartiers défavorisés, personnes incarcérées, etc.). Son étude est parfois complexe. Les chiffres clés de l'INJEP pour 2020 ou 2023 n'en rendent pas toujours compte.

Il faut également s'intéresser à la pratique des APS en fonction des catégories socioprofessionnelles (CSP). L'INJEP dispose de davantage de ressources sur ce point.

2.4.1 - Pratique sportive pour les personnes en situation de handicap :

Le rapport parlementaire de F. GATEL et F. CORMIER-BOULIGEON consacre un chapitre entier à ce sujet[115]. Il identifie les freins à la pratique des APS et les leviers pour la développer.

Il faut d'abord bien prendre en considération l'importance de la population concernée, soit 18 % des Françaises et des Français (environ 12,13 millions de personnes en 2023).

En 2015, 1,5 millions étaient atteints d'une déficience visuelle et 850 000 avaient une mobilité réduite. Selon une étude TNS SOFRES, la grande majorité des personnes en situation de handicap (87 %) étaient convaincues des bienfaits du sport pour leur santé, physique et psychique), 70 % étaient demandeurs d'une offre de pratique et 50 % pratiquaient une activité physique au moins une fois par semaine (marche, natation, gymnastique d'entretien, cyclisme, course à pied, etc.). Cela représente donc un effectif de plus de 6 millions de personnes handicapées qui pratiquent une APS, et tout autant qui n'en pratiquent pas, tout en étant le plus souvent demandeur…

Par la loi du 11 février 2005[116], signée par de nombreux ministres, mais, curieusement, pas par celui chargé des Sports, le gouvernement a néanmoins reconnu que « *« la promotion et le développement des activités physiques et sportives pour tous, notamment pour les personnes handicapées, sont d'intérêt général ».*

Le ministère chargé des Sports a concrétisé cette orientation en créant, cette même année 2005, un pôle ressource national[117] « sport et handicap » (PRN SH) au CREPS Centre-Val-de-Loire implanté à Bourges. Il a pris d'autres mesures favorisant l'égalité entre les sportives et sportifs de haut niveau valides ou handicapés et soutenu la reconnaissance par la loi, en 2015, à côté du CNOSF, du Comité paralympique et sportif Français (CPSF), créé en 1992 (sous une autre appellation). Un handiguide[118] a été réalisé.

En 2024, les deux fédérations sportives spécifiquement concernées, la Fédération française du sport adapté (FFSA)[119] et la Fédération française handisport (FFH)[120] affichent

[115] *Op. cit.*, chapitre 7 du rapport parlementaire

[116] *Cf.* loi n° 2005-102 pour l'égalité des droits et des chances (…) des personnes handicapées : https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=nclsxDPWutQCAat_gvLtYCu1fmt64dDetDQxhvJZNMc=

[117] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/poles-ressources-nationaux-629

[118] *Cf.* : https://www.handiguide.sports.gouv.fr/

[119] *Cf.* : https://sportadapte.fr/#:~:text=F%C3%89D%C3%89RATION%20FRAN%C3%87AISE%20DU%20SPORT%20ADAPT%C3%89&text=Elle%20compte%20aujourd'hui%20plus,situation%20de%20handicap%20en%20France.

respectivement 65 000 et 35 000 licenciés. Avec un total de 100 000 licenciés, on est loin d'atteindre les 6 millions de personnes handicapées qui pratiqueraient une APS. Les autres se répartissent donc entre une pratique libre, sans doute la majorité, ou une insertion dans une fédération « classique », sans que ce public spécifique soit clairement identifié.

Depuis plusieurs décennies, le développement de la pratique des APS au profit des personnes en situation de handicap est un des axes prioritaires des politiques du ministère chargé des Sports. Cela apparaît notamment dans les directives nationales d'orientation (DNO). Toutefois, il ne semble pas qu'il y ait encore suffisamment d'analyses précises de leurs résultats. Des efforts sont sans doute à faire en ce domaine.

Quoi qu'il en soit, cet objectif demeure. On pourra se reporter aux DNO de 2022 et 2023 (analysée au chapitre III, § 3.7) pour des précisions. Un atelier de réflexion spécifique[121] (impulsion politique et coordination stratégique – IPCS) a été mis en place le 23 mai 2023 ; il a précisé ces orientations.

Le Conseil économique social et environnemental (CESE) a, pour sa part, rendu un avis en mars 2023[122] pour développer le parasport, sous la plume de Marie-Amélie LE FUR, présidente du CPSF, et Dominique CARLAC'H, ancienne athlète, cheffe d'entreprise, élue au bureau fédéral de la Fédération française d'athlétisme (FFA) et ancienne candidate à la présidence du MEDEF.

2.4.2 - Pratique sportive dans les quartiers défavorisés :

Six millions de personnes, près d'un dixième de la population français, vivent dans des quartiers défavorisés[123], recensés ainsi par les politiques de la ville. D'initiative d'abord municipales dans les années 1960, les politiques nationales de la ville ne se développent qu'à partir de la fin des années 1970 (avec Jacques BARROT, secrétaire d'État au logement, dans le gouvernement de Raymond BARRE). Depuis de nombreux plans et dispositifs se sont attaqués à ce problème d'exclusion sociale et plusieurs lois ont été votées. Le ministère chargé des Sports y a participé en faisant de la lutte contre l'exclusion et l'intégration sociale par le sport un de ses axes d'action.

Toutefois, au plan global, l'évaluation faite par la Cour des comptes en 2020[124], couvrant une période de dix ans (2008-2018) met en évidence une faible progression des résultats par rapport aux objectifs (et ses « recommandations » ont un peu trop tendance à oublier les APS…).

Au plan sportif, dans ces quartiers défavorisés, on trouve encore deux fois moins de licenciés sportifs, plus encore chez les filles, et trois fois moins d'équipements sportifs. Le chômage des jeunes y est plus important qu'ailleurs et un jeune sur six décroche scolairement.

En 2017, le CNDS avait consacré environ 50 M€ pour le soutien aux projets des associations sportives de ces quartiers, à l'emploi de 1 000 éducateurs sportifs et à l'aménagement et la construction d'équipements sportifs.

---

[120] *Cf.* : https://www.handisport.org/wp-content/uploads/2022/05/Dossier-de-pr--sentation-JNAH-2022.pdf

[121] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/pratique-sportive-des-personnes-en-situation-de-handicap-1892

[122] *Cf.* : https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2023/2023_06_parasport.pdf

[123] *Cf.* F. GATEL et F. CORMIER-BOULOGEON, *op. cit.* chapitre 8 de leur rapport.

[124] *Cf.* : https://www.ccomptes.fr/fr/publications/levaluation-de-lattractivite-des-quartiers-prioritaires

Actuellement, soit directement, soit *via* l'ANS, le ministère chargé des Sports poursuit les actions en direction de ces territoires et de ces publics par divers moyens, en équipements (5 000 terrains de sport), en aides à l'accès à la pratique (Pass'Sport), en intégration sociale et professionnelle par le sport, etc.

2.4.3 - Pratique sportive en milieu pénitentiaire :

Là encore, le public concerné est important puisque l'administration pénitentiaire a la charge d'environ 250 000 personnes (0,37 % de la population), dont plus de 75 000 incarcérées (0,11 %) fin 2023, un record selon le journal Le Monde[125] du 29 décembre 2023. Les autres, environ 175 000, sont suivies en milieu ouvert.

Pour ces derniers, les proportions de sportifs pratiquants ou non doivent être, à peu près, comparables au reste de la population.

L'administration pénitentiaire, pour qui les APS sont un des moyens de maintien de la santé, de réinsertion, d'intégration et de prévention de la récidive[126] susceptibles d'être proposées aux détenus, dispose de 188 établissements et 103 services de probation et d'insertion (SPIP), ainsi que de 330 moniteurs de sport.

Un protocole d'accord entre le ministère chargé des Sports et celui de la Justice a été signé en 2007. Il prévoyait une collaboration en termes d'installations sportives, de développement des pratiques et de formation des moniteurs de sport. Une convention a ensuite été signée, le 9 septembre 2014, entre la direction des sports, la direction de l'administration pénitentiaire et quatre fédérations sportives, pour lutter contre les situations de dépendance des détenus, en forte augmentation.

2.4.4 - Pratique sportive par catégorie socioprofessionnelle :

L'appartenance à une catégorie socioprofessionnelle particulière est un critère assez déterminant en matière de pratique sportive. Ainsi, en 2022, 74 % des cadres et professions intellectuelles supérieures font du sport régulièrement, contre 53 % des ouvriers. Plus précisément, les employés sont 57 % à pratiquer régulièrement, les agriculteurs, exploitants, commerçants et artisans sont 65 %, les professions intermédiaires 66 %.

Néanmoins, pour les cadres comme pour les ouvriers, la pratique sportive régulière a fortement progressé, de + 6 %, entre 2018 et 2022.

Les professions intermédiaires pratiquent davantage que la moyenne les activités de marche et de course ; pour les cadres, ce sont les activités de la forme et de la gymnastique, puis le cyclisme et les sports aquatiques et nautiques.

Les catégories moins aisées et les étudiants pratiquent en majorité des sports collectifs.

---

[125] *Cf.* : https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/12/29/le-nombre-de-detenus-en-france-atteint-un-nouveau-record_6208272_3224.html#:~:text=Plus%20de%2075%20000%20personnes,pos%C3%A9%20%C3%A0%20m%C3%AAme%20le%20sol.

[126] *Cf.* la loi du 24 novembre 2009, art 27 : https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=iSQbFIvA8T98AQri7XBkkM1EHFQ2DgWXsjxXY-a5RFQ=

2.5 – Du sport en entreprise

Le « sport en entreprise » est un vecteur important du développement du sport pour toutes et tous, sans doute encore insuffisamment connu et pris en compte. En outre l'accroissement du temps passé maintenant en « télétravail », consécutif de la pandémie de 2020, avec les risques induits en matière de santé, du fait de l'augmentation de la sédentarité, nécessite qu'on y prête davantage attention.

L'organisation d'activités sportives dans le cadre professionnel n'est pas nouvelle. Elle apparaît dès la fin du XIX° siècle (notamment avec des sociétés vélocipédiques)[127]. Le sport est alors notamment un facteur de cohésion corporatif.

Une partie du patronat s'en empare, en en faisant un outil de management, parfois de manière quelque peu paternaliste, considérant que favoriser cette pratique renforce l'attachement des salariés à leur entreprise, accroît leur productivité et permet de mieux les discipliner.

Mais les salariés s'approprient aussi directement le sport, en fondant en 1908 la Fédération sportive athlétique du travail, dont l'actuelle Fédération sportive et gymnique du travail (FSGT), créée en 1934 par fusion d'autres sociétés sportives du travail, est l'héritière.

En France, la Fédération française du sport d'entreprise (FFSE)[128] est officiellement créée le 19 mars 2003, mais elle a une longue histoire, depuis le début des années 1950[129].

L'État manifeste pour la première fois de manière législative son intérêt pour le sport en entreprise dans l'article 16 de la loi « MAZEAUD »[130] de 1975, qui complète le code du Travail en indiquant que « *Tout salarié peut, dans le cadre des possibilités de l'entreprise, bénéficier, pour la pratique contrôlée et régulière d'un sport, d'aménagements de son horaire de travail* ». Mais cela n'a rien de contraignant pour les entreprises et il en sera toujours ainsi jusqu'à ce jour. Il en est de même au niveau européen.

À juste titre, compte tenu de l'importance du sport en entreprise en matière de sport pour tous, les parlementaires Françoise GATEL et François CORMIER-BOULIGEON y consacrent un chapitre entier dans leur rapport de 2019[131], avec pour titre « *L'activité physique et sportive au travail, un vivier essentiel et sous-exploité* ».

Mais, s'agissant du « sport d'entreprise », de quoi parle-t-on ? Augustin BRESSOT, de la Fédération européenne du sport d'entreprise (*European federation for company sport* –

[127] *Cf. le sport en entreprise* – Julien PIERRE – Paris, Économica – 2015

[128] *Cf.* : https://ffse.fr/

[129] L'Amicale des clubs corporatifs (ACC), que l'on peut considérer comme l'ancêtre de la FFSE, voit le jour le 27 mai 1952. *Cf.* : https://francearchives.gouv.fr/findingaid/2ac8a679ebdede2ff49ee00765f1dc2508cdadf0#:~:text=C%27est%20dans%20ce%20contexte,administration%20et%20des%20professions%20lib%C3%A9rales.

[130] Loi n°75-988 du 29 octobre 1975 relative au développement de l'éducation physique et du sport – JoRf n° 253 du 30 octobre, p. 11 180 : https://www.legifrance.gouv.fr/download/securePrint?token=DPzkkBgpfseQBbpGMX5V&pagePdf=4

[131] *Cf.* chapitre 6 : https://www.vie-publique.fr/rapport/268915-sport-activites-physiques-et-sportives-tout-au-long-de-la-vie

EFCS) en donne la définition suivante[132] : « *Le sport d'entreprise concerne toutes les activités physiques et sportives mises en œuvre par ou au sein de l'entreprise* ».

Le « sport d'entreprise » a pris et continue à prendre de multiples formes. Le sport de haut niveau est souvent utilisé comme un modèle pour le management de l'entreprise (interventions de conférenciers issus de ce secteur, d'entraîneurs et/ou d'athlètes). Dans un tout autre registre, certaines pratiques, douces ou plus ou moins « extrêmes » (allant de la médiation équine au saut en élastique…), sont considérées également par certains dirigeants comme des moyens renforçant la cohésion et l'esprit d'équipe des personnels, dans le cadre de stages occasionnels.

Mais ce qui est réellement intéressant dans le cadre du développement du sport pour toutes et tous, c'est la pratique d'activités physiques dans le temps de travail, ou sur le lieu de travail, ou avec l'aide de l'entreprise.

Quelques données statistiques fournies ou reprises par A. BRESSOT donnent un panorama général du sport en entreprise. Ainsi :

- 11 % des citoyens de l'Union européenne pratiquent un sport ou une activité physique dans leur cadre professionnel.
- Seules 20 % des entreprises favorisent l'activité physique dans le cadre professionnel.
- 94 % des salariés qui prennent part à des activités physiques au travail en sont satisfaits.
- 79 % des actifs ont envie de travailler dans une entreprise qui favorise la pratique du sport.
- La totalité des chefs d'entreprises qui ont mis en place des activités physiques et sportives dans leur entreprise le recommandent à leurs pairs.

En effet, les bénéfices sont mesurables pour l'entreprise et la société :

- La pratique d'APS organisée par l'entreprise augmente sa productivité entre 3 % et 9 %, ainsi que sa rentabilité entre 4 % et 14 %.
- Elle peut réduire de 30 à 40 % les accidents du travail et l'absentéisme.

L'enjeu économique et social est tout aussi important. Selon l'Ifop, l'absentéisme, principalement pour des raisons de santé physique ou mentale[133], a tendance à croître : il s'élevait à 4,94 % en 2021 et est passé à 5,64 % en 2022. Cela représenterait au total près de 4,7 points de PIB perdus, selon l'INSEE.

L'évolution des conditions de travail fait aussi du sport en entreprise un enjeu de santé publique. En 2010, 12 % des salariés passaient 4 heures par jour, ou davantage, devant un écran. En 2019, ils sont 20 % ; il est vraisemblable que cela ne fera que croître au cours des années qui viennent, augmentant l'ensemble des risques liés à la sédentarité, dont les

[132] *In. Argumentaire statistique sur le sport en entreprise en France et en Europe* - https://www.efcs.org/:
L'EFCS, qui s'est développé de manière importante depuis 2004, est maintenant reconnu comme l'organisme le plus représentatif du sport en entreprise en Europe. Outre des actions de promotion, notamment en matière de sport santé, cette fédération organise des jeux européens d'entreprises qui rencontrent de plus en plus de succès (7 500 participants et 400 entreprises à Bordeaux en juin 2023). La France, *via* la Fédération française du sport d'entreprise, est un membre très actif de l'EFCS.

[133] *Cf.* le baromètre 2021 sur la santé psychologique des salariés : 39% des managers serraient « sévèrement épuisés émotionnellement » : https://www.tminstitute.fr/details-de-lactualite/barometre-2021-de-letat-psychologique-des-salaries.html

troubles musculo-squelettiques (TMS), première maladie professionnelle en France et en Europe (87 %).

Les bienfaits du sport sur la santé mentale et la prévention du *burn-out* sont également prouvés médicalement. L'enjeu est d'importance dans la mesure où, selon l'OMS, en 2019, 15 % des adultes en âge de travailler souffriraient d'un trouble mental.

Les études déjà citées donnent des exemples de bonnes pratiques du sport en entreprise, pendant le temps de travail, avec des résultats positifs, précisément évalués.

Les actifs chargés de jeunes enfants et notamment les femmes constituent un public davantage prioritaire pour la pratique d'APS sur le lieu de travail, pendant la pause méridienne.

L'évolution des conditions de travail, notamment depuis 2020 en France, doivent aussi être pris en considération. Dans son « Baromètre » pour 2023[134], l'INJEP fait les constats suivants :

- 73 % des personnes totalement en télétravail et 74 % de celles qui sont partiellement en télétravail sont des sportifs réguliers, contre en moyenne 65 % des actifs en emploi.
- 48 % des pratiquants d'une activité physique et sportive en emploi et en télétravail pratiquent leur activité principale toutes les semaines pendant leurs jours de télétravail ; 29 % le font moins d'une fois par semaine ; 23 % des pratiquants d'une activité physique et sportive télétravailleurs ne font pas de sport pendant leurs jours de télétravail.
- 39 % des télétravailleurs sportifs estiment que le télétravail induit une augmentation de leur pratique (+ 5 % par rapport à 2022). Chez les télétravailleurs sportifs réguliers cette proportion s'élève à 41 %.
- Néanmoins, 8 % des télétravailleurs pratiquants d'une activité physique et sportive déclarent que le télétravail a conduit à diminuer leur pratique. Mais cette orientation négative semble en régression, car ils étaient 19 % en 2022.

En conclusion, qu'il reste à vérifier dans les années ultérieures, il y aurait plus de pratiquants réguliers d'APS chez les télétravailleurs. Il faudrait en analyser les causes, sans oublier que, dispensés de trajets domicile-travail, ces personnes ont également une diminution de leurs activités physiques du quotidien.

Le développement du sport en entreprise, qui plus est sur les lieux même de travail, se heurte néanmoins à quelques freins, notamment pour les petites entreprises (PME et TPE) en matière d'équipement (ne serait-ce que des vestiaires et des douches). Mais, dans certains cas, des conventions de partenariat sont envisageables entre entreprises, communes ou intercommunalités.
Le besoin d'information et de conseils en matière de montage d'activités sportives est souvent mentionné par les dirigeants.

Le rapport de F. GATEL et F. CORMIER-BOULIGEON, déjà cité[135], fait plusieurs propositions, y compris d'ordre fiscal, pour développer le sport en entreprise et donne quelques exemples de bonnes pratiques. Le rapport de P. GOULET fait également des propositions[136].

[134] *Cf. Baromètre national des pratiques sportives* – INJEP – 2023, *op. cit.* p. 59 *sq.*

[135] *Cf.* ses pages 55 à 57.

Des dispositions d'ordre législatif (loi de financement de la sécurité sociale pour 2021) et réglementaires (instruction interministérielle santé/comptes publics du 12 décembre 2019 et décret du 28 mai 2021) ont été prises pour favoriser la pratique sportive en entreprise[137].

La DNO 2023[138] du ministère chargé des Sports fait également du sport en entreprise, apparemment pour la première fois aussi explicitement, un axe de développement du sport pour toutes et tous. Elle prévoit notamment la désignation d'un référent territorial par chaque conférence régionale du sport. La mission de ce réseau, animé par la direction des Sports, sera[139] de créer sur les territoires une dynamique nouvelle au service des employeurs privés et publics qui souhaiteraient s'engager dans cette voie.

Des précisions sur les orientations ministérielles en la matière sont accessibles *via* le lien relatif à l'organisation de l'atelier « impulsion politique et coordination stratégique » (IPCS) du 12 juin 2023[140].

2.6 – Comparaisons européennes

La Commission européenne a publié en septembre 2022 le cinquième Eurobaromètre consacré au sport et à l'activité physique[141]. D'après cette enquête, « *38 % des Européens font du sport ou de l'exercice une fois par semaine ou plus, tandis que 17 % en font moins d'une fois par semaine* », soit 55 %. En conséquence « *À l'heure actuelle, 45 % des Européens ne pratiquent aucune activité physique ni ne pratiquent jamais de sport.* »

---

[136] Propositions n° 27 et 28, p. 14 ; développements au § 34, p. 89

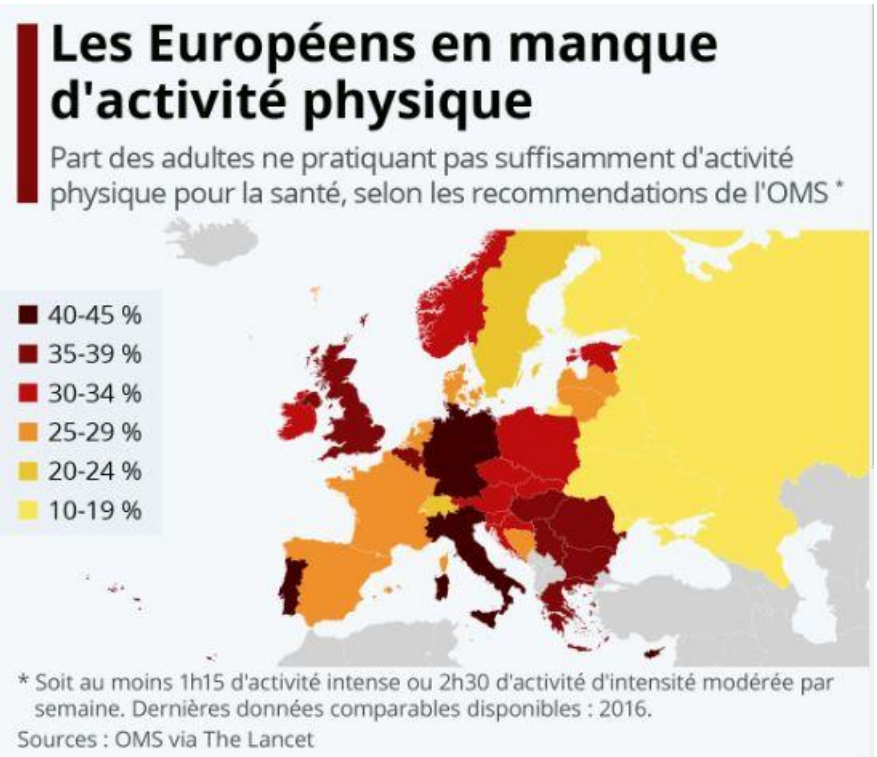
[137] *Cf.* : https://www.cosmos-sports.fr/actualites/mise-place-dactivites-sportives-lemployeur-au-benefice-salaries-nest-plus-consideree-avantage-nature-5202

[138] *Op. cit.*, § 5.

[139] En janvier 2024, il semble que « sur le terrain », on n'ait pas encore beaucoup dépassé le stade incantatoire de la formule. Il faudra certainement un peu de temps pour que cela se concrétise.

[140] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/faire-du-sport-en-milieu-professionnel-un-levier-strategique-du-developpement-de-l-activite

[141] *Cf.* : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_5573



(Tableau n° 9 – Insuffisance de pratique d'APS en Europe - Source OMS - 2016)

La situation semble s'être stabilisée par rapport à l'enquête précédente, de 2017[142]. Les méthodes d'enquête, nationale et européenne, diffèrent un peu dans leur forme de questionnement. On peut néanmoins retenir les éléments globaux suivants.

La France se situe dans une position moyenne au sein de l'Europe en matière de pratique sportive, 54 % de la population de 15 ans et plus déclarant faire du sport au cours de l'année, selon l'Eurobaromètre 2017. Les pays du Nord de l'Europe, Suède et Finlande, notamment, ont des taux plus élevés. C'est en Allemagne, au Portugal et en Italie que les personnes s'adonnent le moins aux APS : 40 à 45 % de la population de ces pays ne respecte pas les recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Si l'on interroge sur la pratique régulière, au moins une fois par semaine, la France demeure globalement dans la moyenne européenne, avec 45 % de déclarants pour les 15 ans et davantage, ou en « queue de peloton », en dernière position[143], si l'on s'intéresse spécifiquement aux adultes.

Pour ce qui est de la pratique plus approfondie, avec une heure et demie ou davantage par semaine, la France se positionne un peu au-dessous de la moyenne européenne (33 %), avec un taux de 27 %.

[142] L'enquête de 2022 indique également que la moitié des Européens ont réduit leurs activités physiques, voire les ont complètement interrompues, pendant la pandémie de COVID-19.

[143] *Cf.* INJEP – Analyse et synthèse – Etudes et recherches n° 69 – Juillet 2023 – Les maisons sport-santé : https://injep.fr/wp-content/uploads/2023/07/IAS69_maisons-sport-sante.pdf

En fonction de ces comparaisons européennes, on peut donc considérer que « *Faire de la France une (vraie) nation sportive* », en tout cas une nation davantage sportive, se justifie pleinement.

2.7 – La santé et le sport

Les données présentées précédemment sont des éléments nécessaires pour tenter d'apprécier l'implication de la population française dans le sport, mais ils sont déclaratifs et peu qualitatifs. Ils ne permettent pas de s'assurer d'un degré suffisant de pratique au regard d'objectifs de santé publique. Il faut donc les confronter à d'autres sources d'information.

2.7.1 - Un nouveau problème de santé publique mondial

Les courants hygiénistes de la fin du XIX° siècle avaient mis en évidence l'importance de la pratique des exercices physiques pour contribuer à lutter contre les problèmes de santé de l'époque (maladies, épidémies, malnutrition, etc.), notamment ceux des populations jeunes.

Le contexte a évidemment évolué au XX° siècle, mais l'on se heurte à un nouveau problème de santé publique. Comme le note en effet le Conseil d'État[144], depuis la fin des années 1980, « *il y a une prise de conscience dans le monde occidental d'une situation paradoxale : d'un côté l'omniprésence du sport de compétition (…), 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* ».

Depuis, de nombreuses études ont été menées au plan international pour mesurer la nature des activités physiques et sportives, leur intensité et leurs effets sur la santé physique et mentale. À partir des années 2000, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a alerté l'opinion, l'inactivité physique associée à une alimentation déséquilibrée étant apparemment « *devenue la première cause de mortalité évitable (10 %) dans le monde, largement devant le tabagisme (6,3 %) et l'alcool (3,9 %)* ». En 2010, elle a élaboré des « *Recommandations mondiales sur l'activité physique pour la santé* » pour différentes catégories d'âge, les 15 à 17 ans, les 18 à 64 ans et les 65 ans et plus. Globalement, elle considère qu'une heure par jour d'activité physique d'intensité modérée à soutenue est nécessaire.

En France, des rapports de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) de 2008[145], de 2019[146] et de l'Académie de médecine[147] ont mis en évidence qu'au moins 45 %

[144] *Cf.* Conférence du 15 mai 2019 – Le sport et la santé : https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/l-education-et-le-sport

[145] *Cf.* : https://www.ipubli.inserm.fr/handle/10608/80

[146] *Cf.* : https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/273585.pdf

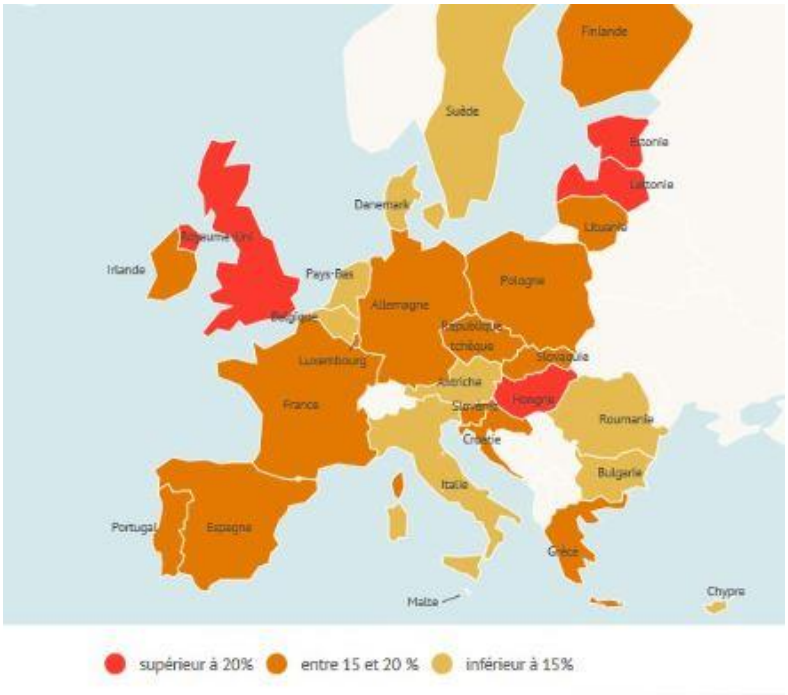
[147] *Cf.* : https://www.academie-medecine.fr/09-03-sport-et-sante/

des hommes et 55 % des femmes avaient une activité physique « *en deçà des minima requis pour rester en bonne forme* ».

Comme l'indiquent les parlementaires F. GATEL et F. CORMIER-BOULIGEON en 2019[148] : « *La population des pays industrialisés se caractérise par son vieillissement et sa sédentarisation, avec comme corollaire une croissance du taux de dépendance et de maladies.*

La population française connait la même évolution. D'une part, le taux d'obésité moyen en France avoisine les 10 % (6,6 millions de personnes) ».

Cela s'est aggravé depuis 2019, comme le met en évidence le tableau ci-après (taux compris entre 15% et 20 %). Selon un rapport de la Ligue contre l'obésité, le taux d'obésité en France est de 17% en 2023 contre 8,5% en 1997. Il est de 17,4 % chez les femmes contre 16,7 % chez les hommes.



(Tableau n° 10 – Taux d'obésité en Europe - Source OMS - 2023)

Le taux de surpoids (incluant les obèses) en France est de 47,3 % en 2023, près d'un Français sur deux[149].

2.7.2 - Le problème spécifique des jeunes

À cet égard, la situation des enfants et adolescents est de plus en plus préoccupante, dans le monde comme en France. On y estimait déjà, en 2017, que les ¾ des moins de 17 ans ne respectaient pas ces 60 mn d'activité physique quotidienne (APQ). Le pourcentage

[148] *Cf. Développer la pratique d'activités physiques et sportives tout au long de la vie*, p. 41 *sq.* : https://www.vie-publique.fr/rapport/268915-sport-activites-physiques-et-sportives-tout-au-long-de-la-vie

[149] *Cf.* : https://www.senat.fr/questions/base/2023/qSEQ230305882.html

d'enfants obèses est supérieur à la moyenne nationale, surtout pour les jeunes filles (18 %). Chez les 18-24 ans, l'obésité a plus que quadruplé en 25 ans. "*On a doublé le pourcentage de l'obésité chez les jeunes en quelques années* ".

Estimation de la part des jeunes de 11 à 17 ans ne faisant pas assez d'activité physique	Source : OMS, via *The Lancet*
Corée du Sud	94,2%
Italie	88,6%
France	87,0%
Russie	84,5%
Chine	84,3%
Allemagne	83,7%
Royaume-Uni	79,9%
Espagne	76,6%
Inde	73,9%
États-Unis	72,0%

(Tableau n° 11 – Part des jeunes ne faisant pas assez d'APS - Source OMS - 2016)

C'est une tendance lourde liée aux « *modes de vie de plus en plus sédentaire et de l'addiction aux écrans. C'est sur ces dernières quarante années que le nombre d'enfants obèses a fortement augmenté ; les collégiens auraient ainsi perdu 40 % de leur capacité cardio-vasculaires* », comme l'indique le Conseil d'État, sur la base de rapports scientifiques.

Lors du lancement du « Parcours du cœur scolaire » de 2016 », le professeur François CARRÉ, cardiologue au CHRU de Rennes, indiquait *« En 1971, un enfant courait 800 mètres en trois minutes, en 2013 pour cette même distance, il lui en faut quatre. Quand on sait que l'endurance est l'un des meilleurs marqueurs d'une bonne santé cardiovasculaire, il est temps de recommencer à bouger ! ».*

Ce qui est maintenant en jeu, c'est l'espérance de vie des toutes prochaines générations, qui sera en baisse si l'on n'y remédie pas.

En 2022, Claudia ROUAUX[150] donne les statistiques suivantes, encore plus alarmantes : « *depuis 50 ans, les jeunes de 9 à 16 ans ont perdu 25 % de leur capacité physique ; 66 % des 11-17 ans présentent un risque sanitaire préoccupant avec plus de 2 heures d'écran et moins de 60 minutes d'activité physique par jour, et 49 % des mêmes 11-17 ans présentent un risque sanitaire très préoccupant avec plus de 4h30 d'écran ou moins de 20 minutes d'activité physique par jour* ».

[150] *Cf.* Introduction : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-cedu/l16b0374-tvii_rapport-avis

Elle développe ces éléments[151] en se fondant sur plusieurs études scientifiques mettant en évidence l'indéniable intérêt d'une pratique d'activité physique suffisante dès le plus jeune âge, garante d'une vie adulte en bonne santé et d'une meilleure intégration sociale. Elle souligne, *a contrario*, les effets désastreux du confinement liée à la pandémie de Covid 19.

Plusieurs expérimentations ont été lancées pour effectuer ce travail de prévention (dite « primaire ») en direction des élèves éloignés de la pratique sportive.

2.7.3 - Le problème spécifique des séniors

Toujours selon l'OMS, « *Si les Françaises et les Français vivent plus longtemps, ils ne vivent pas forcément plus longtemps en bonne santé. L'espérance de vie est passée de 71,4 ans en 1970 (67,7 ans pour les hommes et 75,2 ans pour les femmes) à 82,6 ans en 2015 (79,5 ans pour les hommes et 85,4 ans pour les femmes), mais l'espérance de vie en « bonne santé » est de 64,1 ans pour les femmes et de 62,7 ans pour les hommes. On entend par « bonne santé », le fait de ne pas souffrir d'incapacité dans les gestes de la vie quotidienne* ».

Pour ces publics, l'OMS distingue une prévention « secondaire », destinée à diminuer la prévalence d'une pathologie, en intervenant à son début, et une prévention « tertiaire », visant à en amoindrir les effets et à encourager la réadaptation du malade. Au vu des effectifs concernés, ces actions de prévention s'avèrent très nécessaires.

En effet, on estime à 25 % la population française (soit près de 20 millions) qui souffrirait d'une maladie chronique pour laquelle une APS pourrait apporter un soulagement (pathologies cardiovasculaires, respiratoires, cancers, diabètes, maladies psychiques, etc.), et 75 % de cette population aurait plus de 65 ans. On estime à 10 millions le nombre de personnes atteintes d'une affection de longue durée (ALD).

Le coût de la sédentarité génère des charges de plus en plus considérables, estimées par le ministère chargé des Sports, en 2019 à 17 Mds € d'euros, dont 14 Mds € en dépenses de santé. Le coût des maladies chroniques, quant à elles, en constante augmentation, était estimé à 95 Mds € en 2015.

Les projections démographiques prévoient un triplement du nombre des personnes âgées de plus de 85 ans d'ici 2050, passant de 1,5 millions en 2017 à 4,8 millions en 2050. Leurs risques de dépendance s'accentuent évidemment avec l'âge.

2.7.4 - La pratique des APS, un vrai remède pour tous

Selon une étude publiée en 2011 par *The Lancet*, une pratique régulière d'APS permettrait d'accroître de trois ans l'espérance de vie et « *chaque quart d'heure supplémentaire d'exercice journalier réduirait la mortalité globale*[152] *de 4 % et la mortalité par cancer de 1% quels que soient l'âge et le sexe* ».

Les médicaments interviennent pour soigner une pathologie précise ; l'APS a un champ d'action bien plus important (cardio-vasculaire, osseux, musculaire, neurologique.).

[151] *Op. cit. p. 45 sq.*

[152] Nous pensons qu'il faut comprendre : « reporterait la mortalité à un âge plus élevé de 4 % ».

« *Des effets conséquents de l'APS sont aussi constatés sur le vieillissement, sur la santé mentale, le ralentissement de la perte de motricité, pouvant retarder de sept à dix ans la perte d'autonomie. Dans le domaine de la psychiatrie aussi, l'APS contribue à l'amélioration du bien-être et du sommeil, à la diminution du temps d'hospitalisation des patients et peut diviser par deux le nombre de médicaments* »[153].

S'agissant des jeunes, dans le cadre du Collectif pour une France en forme[154], une étude a été menée en 2022 par le professeur François CARRÉ, déjà cité. Tout en confirmant le diagnostic inquiétant de baisse continue de la capacité physique des préadolescents, elle montre que cette situation préoccupante n'est pas irrémédiable. Il est possible, assez rapidement et facilement, de redresser la situation.

Un peu plus d'activité physique individualisée (de type course fractionnée) suffit à inverser significativement la tendance. Même si cette étude ne répond pas à toutes les questions, il est réaffirmé qu'il n'est plus acceptable d'attendre pour agir de manière volontaire et efficace.

2.7.5 - Évolutions des politiques publiques

En France, depuis le début des années 2000, les pouvoirs publics des domaines de la santé et du sport ont commencé à initier des actions, en y associant le mouvement sportif. Un programme national nutrition sport santé (PNNS) a été mis en place en 2001. Il avait notamment pour objectifs une augmentation de l'activité physique dans la vie quotidienne et la lutte contre la sédentarité chez les enfants et les adolescents.

Le ministère chargé des Sports a créé, en 2009, un nouveau pôle ressources national intitulé « sport-santé bien-être », implanté au CREPS de Vichy[155]. Au début des années 2010, les pouvoirs publics ont mis en place des politiques utilisant le recours à la pratique des APS comme des thérapeutiques non médicamenteuses, en complément ou substitution.

Par la suite, une instruction ministérielle de 2012, a donné le cadre de plans régionaux sport santé bien-être (PRSSBE). Elle a associé dans le pilotage les agences régionales de santé (ARS) et les directions régionales de la jeunesse des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) à partir de 2013.

Dans le courant des années 2010 se sont constituées des structures d'accompagnement vers la pratique d'activités physiques, comme *Prescri'Bouge* en Isère[156], des initiatives comparables ont été observées dans d'autres départements. Elles préfigureront un peu les Maisons sport-santé (MSS) et s'inscriront ensuite dans ce dispositif.

En France, la loi[157] de modernisation de son système de santé, du 26 janvier 2016 dispose, que les APS participent à la prévention collective et individuelle des pathologies, des traumatismes et de la perte d'autonomie. Elle officialise la possibilité pour les médecins de prescrire des activités physiques adaptées (APA) pour les patients atteints d'affections de

[153] *In* F. GATEL & F. CORMIER-BOULIGEON, *op. cit.*, p. 44

[154] *Cf. l'étude « Inverser les courbes »* : https://pourunefranceenforme.fr/

[155] *Cf.* : https://pole-sante.creps-vichy.sports.gouv.fr/

[156] Cf. : https://prescribouge.fr/

[157] *Cf.* loi n° 2016-41 : https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=f1zqqKkO-FAUZH67_XjED1sDFihSq-tW46KWa2ISZzs=

longue durée (ALD). Le décret n° 2016-1990[158] du 30 décembre 2016 est pris pour son application. C'est le début du « sport sur ordonnance ». Il se heurte néanmoins encore à diverses difficultés, notamment financières (absence de remboursement par l'Assurance maladie ; coût pour le malade), ainsi qu'une sensibilisation encore insuffisante des médecins aux enjeux du sport santé et une mauvaise connaissance du dispositif.

Un rapport conjoint de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) publié en mars 2018[159] fait le point sur les actions menées pendant ces deux dernières décennies et les limites de leur développement.

En 2019, les ministres chargées des sports et de la santé ont mis en place une stratégie nationale sport et santé[160], couvrant la période 2019-2024, politique présentée comme inscrite dans l'héritage des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Elle s'articule autour de quatre axes :

- La promotion de la santé et du bien-être par l'activité physique et sportive.
- Le développement et le recours à l'activité physique adaptée à visée thérapeutique.
- La protection de la santé des sportifs et le renforcement de la sécurité des pratiquants.
- Le renforcement et la diffusion des connaissances.

Il devrait donc être bientôt possible de faire le bilan de cette stratégie nationale.

La mise en place de Maisons sport-santé (MSS) en a été l'une des concrétisations. « *Elles visent à lutter contre la sédentarité et ses conséquences néfastes sur la santé publique, notamment l'obésité et les maladies cardio-vasculaires, en ciblant prioritairement les personnes atteintes d'affection de longue durée et les publics éloignés de l'activité physique et sportive* »[161]. En 2023, l'INJEP a procédé à une enquête auprès de trente MSS et en a publié les résultats en juillet.

On peut en retenir les points importants suivants.

L'essor des MSS a été rapide. Créées à partir de 2019 avec 138 structures labellisées (un peu plus d'une par département), avec 57 implantées en quartier prioritaires de la ville (QPV) et 29 en zone de revitalisation rurale (ZRR), elles sont 573 en 2019 (près de six par département, en moyenne). L'aide financière du ministère chargé des Sports a été et demeure importante.

Mais leur modèle économique reste fragile. La pérennité des financements n'est pas garantie. L'absence de prise en charge systématique par l'Assurance maladie et les mutuelles de leurs activités et des prescriptions de sport sur ordonnance constitue un obstacle à leur développement.
Par ailleurs, les cultures des différentes catégories de professionnels concernés, médecins, éducateurs sportifs, enseignants en activités physiques adaptées (APA), etc., ne sont toujours

[158] *Cf.* : https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=hAbW-EvXSWBaxf5tm-lNFNZqFwAzXlLxxBqP80papPo=

[159] *Cf. : Évaluation des actions menées en matière d'activité physique et sportive à des fins de santé* - https://www.sports.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/anciens-rapports-igjs-rapport-igas---igjs-evaluation-des-actions-men-es-en-mati-re-d-activit-physique-et-sportive-des-fins-de-sant--4427.pdf

[160] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/strategie-nationale-sport-sante-2019-2024-85

[161] *Cf.* INJEP – Analyse et synthèse – Etudes et recherches n° 69 – Juillet 2023 – Les maisons sport-santé : https://injep.fr/wp-content/uploads/2023/07/IAS69_maisons-sport-sante.pdf

pas suffisamment homogènes. Trop de médecins traitants ne sont pas encore assez partisans de méthodes préventives plutôt que curatives, ni ne font confiance à des acteurs, éducateurs sportifs, qui ne sont pas des professionnels de santé reconnu (bien que des formation STAPS préparent explicitement à ces métiers).

Enfin, outre les obstacles symboliques (ce que représente une MSS pour le public visé) et les problèmes de déplacement, certaines catégories concernées demeurent difficiles à attirer (adultes masculins, ou habitants des quartiers défavorisés ou des zones rurales), malgré les efforts faits en ce sens.

En juillet 2019, on comptabilisait environ 360 000 personnes à avoir été suivie en MSS depuis leur création, en 2019. Cela paraît important, mais c'est surtout à rapporter au public visé.
Il faut souhaiter que ce soit un point précisément évalué dans le bilan de la stratégie nationale sport et santé, dont le premier terme est 2024.

2.8 – La France est-elle alors une nation sportive ?

Des éléments précédents, on peut retenir les principales conclusions suivantes, assez contrastées.

Certes, la pratique d'activités physiques et ou sportives s'est globalement développée, ces dernières décennies, pour toutes les tranches d'âges, avec une préoccupation de préservation de la santé, notamment. Cette prise de conscience est une bonne chose. L'augmentation de la courbe des licences sportives, même si elle n'est qu'un indicateur partiel de la pratique, repartie à la hausse après la pandémie de Covid 19, en est également un indice.

Toutefois l'intensité de cette pratique n'est pas toujours au niveau des recommandations de l'OMS et, apparemment, en dessous des moyennes européennes.

Par ailleurs, une partie trop importante de la population déclare ne pas pratiquer d'APS, avec des inégalités significatives, notamment pour les jeunes filles et les femmes.

Enfin, les modes de vie contemporains entraînant davantage de sédentarité et d'addiction aux écrans font maintenant courir de nouveaux risques de santé publique, notamment pour les jeunes et les étudiants.

In fine, ne serait-ce que par rapport à ces objectifs de santé publique, la France n'est pas encore une nation suffisamment sportive.

Les études médicales montrent qu'il y a des possibilités de remédier à cette situation. Les pouvoirs publics en ont pris conscience. Ils mettent en œuvre des politiques en ce sens, depuis une vingtaine d'années. Il serait bon maintenant d'en faire un bilan global actualisé, vérifier l'efficacité des dispositifs mis en place et, sans doute, de les développer plus encore.

%%%%%%%%%%%

Chapitre III

L'organisation de l'encadrement du sport

–

Après s'être intéressé aux activités sportives des Français dans le chapitre précédent, il convient d'examiner avec quel encadrement ils pratiquent et dans quels contextes institutionnels ils le font. Nous tenterons d'identifier les tendances d'évolutions, les freins au développement, les initiatives prises pour y remédier, en relation ou non avec l'État et à ses politiques en matière de développement du sport pour tous.

Plus généralement, nous nous interrogerons *in fine* sur le nouveau modèle sportif français. Celui qui a prévalu dans les décennies antérieures était-il devenu inadapté ou obsolète ? Celui qui émerge maintenant, avec la création de l'Agence nationale du sport (ANS) en 2019, est-il de nature à davantage favoriser le développement du sport pour tous ?

Avant d'aborder les institutions, voyons avec l'aide de qui, le cas échéant, les Français pratiquent leurs activités physiques et sportives favorites.

Mais n'oublions pas, comme nous l'avons indiqué au chapitre II (§ 2.1.1) que l'exercice sportif autonome constitue la forme de pratique de plus des deux tiers des Français, et qu'elle est en augmentation[162]. On a parfois tendance à l'oublier, tant il est fait mention, notamment dans les médias, du mouvement sportif, *via* les compétitions et le sport-spectacle dont il est à l'origine. Or, le mouvement sportif associatif n'est représentatif que d'un tiers, à peine, de la pratique sportive des Français.

Il ne faut pas oublier non plus que ce sport-spectacle, extrêmement professionnalisé, avec des métiers bien particuliers (qui ne seront pas évoqués ici, car ce n'est pas le sujet), ne se serait pas développé s'il n'y avait pas eu, au moins à l'origine, ce mouvement associatif sportif, avec son fondement bénévole.

Ce fondement bénévole a été et demeure très important, notamment au profit du développement du sport pour tous. Ce bénévolat est plutôt en crise, actuellement. Ces sujets seront évoqués dans le premier sous-chapitre.

L'encadrement professionnel du sport a également été un élément fondamental de son développement, surtout après la Deuxième guerre mondiale. Il en sera brièvement rappelé l'histoire dans le deuxième sous-chapitre, avec ses évolutions jusqu'à nos jours. Là également, des changements s'observent. Même si cet encadrement s'effectue majoritairement au profit et au sein des clubs ou associations sportives, il a tendance à se développer dans des structures privées (ski et alpinisme depuis longtemps ; principalement pour les métiers de la forme maintenant) et, ces dernières années, dans le cadre d'un statut d'auto-entrepreunariat (coaching individuel ou collectif).

On s'intéressera dans le troisième sous-chapitre à ce qui a été le fondement historique du sport en France à partir de la fin du XIX° siècle, en l'occurrence le mouvement associatif, les fédérations sportives et les organismes qui les représentent, le Comité national olympique et

[162] *Cf.* le rapport parlementaire de Pascal DEGUILHEM et Régis JUANICO, *op. cit.*, p. 67

sportif (CNOSF), reconnu sous cette appellation depuis 1972, et, le Comité paralympique et sportif français (CPSF), reconnu ainsi en 2015[163].

Certes, certaines fédérations ainsi que le CNOSF et le CPSF ont eu et ont toujours des rôles essentiels en matière de sport de haut niveau, mais toutes ces structures participaient depuis leur origine au développement du sport pour tous et à ce qui y contribue, la formation technique et pédagogique de leur encadrement, bénévole ou professionnel.

Cela a justifié que l'État s'intéresse à elles, dès la première moitié du XX° siècle, davantage dans la seconde. Les relations entre l'État et le mouvement sportif (quatrième sous-chapitre) sont complexes et ont été parfois difficiles au cours de l'histoire.

Pour faire très simple, il faut garder à l'esprit que le fondement historique du mouvement sportif est d'origine privée, mais qu'il est devenu, après la Deuxième guerre mondiale, dans une relation de dépendance juridique et financière parfois assez étroite avec l'État, surtout pour ce qui est du sport de haut niveau (et moins, voire beaucoup moins, en matière de sport pour tous).

Or l'État a aussi ses propres orientations. Il souhaite impulser des politiques en matière de sport pour tous (lutte contre les inégalités territoriales, entre genres, pour des publics défavorisés, pour des objectifs de santé publique, etc.). Cela sera évoqué dans le sous-chapitre suivant (§ 3.5).

Comme il peut difficilement mettre directement en œuvre lui-même ces orientations, l'État y contribue par des aides financières au mouvement sportif (et aussi en personnel pour certaines fédérations), *via* des conventions d'objectifs (CO). Mais il a de plus en plus de difficultés à en contrôler l'efficacité[164].

Par ailleurs, et cela peut également se comprendre, les fédérations, structures de nature privée, ont, elles aussi, leurs propres objectifs[165] ; elles veillent d'abord à les préserver ou les atteindre, même s'ils peuvent être pour partie communs avec ceux de l'État. Les fédérations sportives « *exercent leur activité en toute indépendance* » dit la loi[166]. Cela est parfois source de malentendus, voire de conflits.

On est donc depuis longtemps dans un type de relations : « *Je t'aime, moi non plus* », avec de grandes difficultés juridiques en cas de désaccord, surtout pour les fédérations dites « délégataires », à qui une mission de service public[167] est confiée, dont l'organisation des compétitions délivrant des titres nationaux (championne ou champion de France de …)[168],

---

[163] *Cf.* loi n° 2015-1541 du 27 novembre 2015, art. 19 : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000031537633/2015-11-29/

[164] D'autant plus que ses moyens en personnels ont été considérablement diminués depuis le début des années 2000, réduction que la révision générale des politiques publiques (RGPP) a amplifiée à partir de 2007, puis la création de l'Agence nationale du sport en 2019.

[165] Les fédérations doivent aussi s'inscrire dans les objectifs de leur fédération internationale. Elles sont en fait au sein d'un ensemble complexe où le poids de l'État est très relatif.

[166] *Cf.* Code du sport, article L 131-1 : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006547532

[167] Notion pas toujours aisée à définir : https://www.vie-publique.fr/fiches/20223-la-notion-de-service-public#:~:text=La%20notion%20de%20service%20public%20d%C3%A9signe%20une%20mission%20remplie%20par,%C3%A0%20l'information%E2%80%A6).

[168] Les fédérations sportives délégataires disposent ainsi du « *monopole de la référence sportive d'une ou plusieurs disciplines sportives* » (l'État leur confie ainsi des prérogatives de puissance publique). Ce n'est pas seulement l'organisation des compétitions. Le juge ne s'y trompe pas lorsqu'il a besoin d'une expertise technique en s'adressant aux fédérations délégataires. Celles-ci sont au croisement du droit étatique national et du droit sportif international (car ce sont les fédérations sportives internationales qui établissent les règles techniques disciplinaires).

forme de monopole, à la différence des fédérations affinitaires qui peuvent néanmoins, elles aussi, organiser des compétitions.

Lorsqu'il y a un conflit, s'il ne se règle pas à l'amiable, le ministère chargé des Sports n'a guère d'autres armes de « coercition » que la diminution ou la suppression de subventions (sans grand effet pour les fédérations qui en ont déjà peu ou pas, et c'est potentiellement contreproductif pour les sportifs), ou le retrait de l'agrément ou de la délégation, procédures extrêmes[169], qualifiée par certains de « *bombe atomique* »[170]. C'est un peu du « *tout ou rien* »[171].

L'État n'étant pas non plus le principal financeur du sport pour tous (*cf.* chapitre VI), les collectivités locales et territoriales ayant depuis longtemps un rôle déterminant, le « modèle sportif Français », fonctionnant globalement sur les mêmes bases depuis les années 1960, a, de nouveau, été remis en cause ces dernières années.

Le discours du Président MACRON, du 15 septembre 2017, dont l'objectif est de « *Faire de la France une vraie nation sportive* » peut être considéré comme le « facteur déclenchant », le premier représentant de l'exécutif donnant son « feu vert » à un changement de modèle « *nous réformerons donc le modèle sportif français, sa gouvernance, son mode de financement* ».

Facteur déclenchant, peut-être, mais la réflexion n'était pas nouvelle[172], notamment en interne, au sein du service de l'Inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS).

Ainsi, notamment en 2013, trois IGJS avaient effectué une *Mission relative au partenariat entre l'État et le CNOSF*[173].

En juillet 2017, avant ce discours présidentiel, deux IGJS avait été chargés d'une mission qui avait préconisé la création d'une agence pour le sport. Mais cette perspective ne concernait que le sport olympique[174], pas le sport pour tous.

Le 9 août 2017, la lettre de mission que le Premier ministre a adressée à la ministre des Sports lui demandait d'engager une démarche pour donner « *davantage d'autonomie aux fédérations sportives et au CNOS*F ». Elle sollicita l'IGJS pour évaluer « *l'exercice de la tutelle de l'État sur les fédérations sportives* ». Un rapport fut produit en 2017[175]. Étant le plus récent

[169] *Cf.* les problèmes rencontrés au début des années 2012 par la Fédération française d'équitation : https://www.nouvelobs.com/sport/20050814.OBS6409/la-federation-francaise-d-equitation-perd-son-agrement.html

[170] *Cf.* : https://www.editions-legislatives.fr/actualite/l-%C2%AB-arme-atomique-%C2%BB-du-retrait-de-delegation/

[171] Certains cadres de la direction des sports disaient à cette époque qu'en matière de règlement des différends entre le mouvement sportif et l'État, ce dernier ne disposait que « *d'une tapette à mouches ou d'une bombe atomique* » !

[172] Plusieurs ministres ont organisé des réflexions sur l'évolution du « modèle », avec de nombreux travaux d'ateliers et un rapport final rendu public : états généraux du sport en 2002 ; assemblée du sport en 2011. Différentes instances de concertation ont été mises en place, et se sont succédées, la dernière étant le Conseil national du sport, créé par décret du 4 avril 2013 (il ne fonctionne plus depuis 2017). Le constat a été de nombreuses fois posé. On peut s'interroger sur l'absence de suites pendant longtemps.

[173] *Cf.* le rapport de Patrick LAVAURE, Luc PETREQUIN et Daniel WATRIN n° 2013-M-11 de mai 2013 : https://www.sports.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/anciens-rapports-igjs-rapport-relatif-aux-relations-entre-l-etat-et-le-cnosf-4553.pdf

[174] *Cf.* le rapport de Frédéric JUGNET et Hervé MADORÉ n° 2017-M-14 d'octobre 2017 et la lettre de mission du 18 juillet 2017 : https://www.sports.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/anciens-rapports-igjs-la-r-ussite-sportive-aux-jeux-olympiques-et-paralympiques-performance-2024--4424.pdf

[175] *Cf.* le rapport de Fabien CANU et Olivier KERAUDREN n° 2017-M-20 de décembre 2017 : https://www.vie-publique.fr/rapport/37400-mission-relative-au-modele-sportif-francais-etat-des-lieux-des-relatio

sur ce sujet, avant la mise en place de ce nouveau « modèle sportif », il y sera davantage fait référence ici, d'autant plus qu'il fait un certain nombre de propositions pour dépasser les inconvénients liés aux dispositifs de l'agrément et de la délégation évoqués précédemment.

En 2019, la réforme du modèle sportif français demandée par le Président de la République se concrétise par la création de l'Agence nationale du sport (ANS). Nous nous interrogerons sur les conditions de sa création et sur le bilan que l'on peut en faire près de cinq ans après (sous-chapitre 3.6).

In fine, nous nous livrerons à quelques réflexions prospectives, tentant de déterminer les principales conditions nécessaires pour améliorer le fonctionnement des différents acteurs institutionnels du sport en France, en partenariat, pour assurer un meilleur développement du sport pour toutes et tous, partout en France, pour qu'elle devienne « *une vraie nation sportive* » (sous-chapitre 3.7).

3.1 – De l'encadrement bénévole du sport

Le mouvement sportif, historiquement[176] premier support du développement du sport pour tous, n'aurait pu se constituer en France sans la participation essentielle du bénévolat. Selon la première enquête sur l'engagement associatif et les dons, en 2021, un Français sur dix déclare être bénévole dans une association sportive[177] (ce qui signifie qu'ils seraient de l'ordre de 6,7 millions).

Les chiffres varient toutefois selon les sources ; pour le centre de ressources « dispositif local d'accompagnement » (CRDLA), soutenu par le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), ils seraient en 2023 environ 3,5 millions[178]. Neuf associations sportives sur dix fonctionneraient uniquement avec des bénévoles et l'on pourrait estimer à 116 000 équivalent temps plein (ETP) leur travail sur la base de 35 h/semaine. Le Conseil d'État, quant à lui, cite une autre source, de 2007, l'évaluant à 274 000 ETP[179].

Mais la définition du bénévolat sportif peut être plus ou moins large, selon qu'elle se limite aux membres du conseil d'administration des associations ou qu'elle inclut toutes les personnes, dont les parents des jeunes sportives et sportifs, qui consacrent de leurs temps et parfois aussi de leurs moyens pour les déplacements aux entraînements et compétitions, à leur organisation et celle des manifestations sportives, etc.

Quoi qu'il en soit, le bénévolat sportif a été et est toujours important. Un axe de développement du sport pour toutes et tous réside bien dans une meilleure prise en compte et un accompagnement des bénévoles.

---

[176] L'action originelle de l'État commence, globalement, en 1936, et se développe après la Deuxième guerre mondiale. Elle a essentiellement été centrée sur les publics éloignés du mouvement sportif (jeunesse ouvrière et rurale ; plein-air ; puis sport pour tous…) pour progressivement inciter le mouvement sportif à prendre en charge cet objectif.

[177] *Cf.* Les bénévoles des associations sportives – INJEP – Octobre 2023: https://injep.fr/publication/les-benevoles-des-associations-sportives-plus-souvent-des-hommes-jeunes-et-des-parents/

[178] *Cf.* : https://crdla-sport.franceolympique.com/cnar/fichiers/File/fiche_le_sport_en_quelques_chiffres_crdla_sport_032023.pdf

[179] *Op. cit.*– 2018

« *Le bénévolat permet d'offrir une pratique sportive encadrée à plus de 16 millions de personnes. Le sport est le deuxième domaine d'engagement après celui de l'action sociale caritative pour l'ensemble de la population française (soit un bénévole sur quatre), et reste le plus plébiscité par les jeunes : 31% d'entre eux indiquent donner de leur temps au sein d'une association sportive* »[180].

Mais selon le *Baromètre européen du sport et de l'activité physique* (édition de 2017), le taux de bénévolat est globalement faible : 6 % en Europe et 5 % en France, et de nouveaux signes de crise du bénévolat sont apparus depuis quelques temps, accentués par la pandémie de 2020.

Une enquête menée par l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES) en février et mars 2020[181] met en évidence que 43 % des clubs sportifs interrogés ont subi une réduction du nombre de leurs bénévoles. Selon les deux-tiers de ces clubs, l'intérêt diminue pour les projets associatifs, l'implication est davantage ponctuelle, la fidélisation décline[182]. Le bénévolat « vieillit », son renouvellement devient difficile.

Le problème devient plus inquiétant pour les fonctions dirigeantes ; le pourvoi des postes de présidents et de trésoriers des associations sportives se heurte à un manque de volontaires. Qui plus est, la féminisation des fonctions de bénévoles étant en moyenne plus faible, l'objectif d'obtenir une parité intégrale dans les instances dirigeantes sportives nationales en 2024 et territoriales en 2028, conséquence de la loi du 2 mars 2022[183] visant à démocratiser le sport en France, sera sans doute difficile à atteindre. Il faudrait susciter l'engagement de trois mille femmes bénévoles.

Ces bénévoles expriment des attentes, tout d'abord que leur engagement et leur « travail » soit mieux reconnu, par exemple sous la forme d'un « statut ». Ils souhaitent supporter moins de lourdeurs administratives (par exemple pour élaborer les dossiers de demande de subvention). Ils réclament davantage de possibilités de formation et de meilleures conditions de « travail » (matériel, équipements) et, parfois, une meilleure reconnaissance des éventuels professionnels de leur association.

La commission « Égalité et citoyenneté » de l'ANDES formule une dizaine de propositions. Outre une meilleure reconnaissance formelle par un « statut », la création de crédits d'heures ou de droit à congés pour favoriser l'activité associative des salariés actifs, comme l'attribution de points de cotisation pour la retraite, pourraient être des mesures efficaces.

Il convient aussi de mieux les protéger et de limiter leurs responsabilités civiles et pénales, de leur proposer davantage de formations et d'outils digitaux innovants favorisant la gestion de leurs structures et l'organisation d'évènements.

La reconnaissance de leur expérience et des nouvelles compétences acquises doit pouvoir être davantage prises en compte dans la poursuite de leurs cursus professionnels (notamment par la validation des acquis de l'expérience – VAE).

---

[180] *Cf.* site du MSJOP : https://www.sports.gouv.fr/mise-l-honneur-des-benevoles-sportifs-dans-le-cadre-de-la-journee-mondiale-du-benevolat-1246

[181] *Cf.* : https://andes.fr/wp-content/uploads/2022/08/ANDES_SYNTHESE_BENEVOLAT_AOUT2022.pdf

[182] Du fait de la concurrence des offres, du « zapping » entre activités, notamment.

[183] *Cf.* art. 29 de la loi n° 2022-296 :
https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/LIhsICgDpYJsCxxsL1_RUuN7Pce5JP_IubW2AuKlCjU=/JOE_TEXTE

Un effort de communication doit aussi être fait, non seulement pour valoriser leur travail, mais aussi pour développer l'engagement citoyen, susciter de nouvelles vocations, notamment chez les plus jeunes, *via* l'école et l'université.

Après la publication des résultats de cette enquête sur l'engagement associatif, l'ANDES a été sollicitée par la ministre des Sports, des Jeux Olympiques et Paralympiques pour intervenir le 5 décembre 2022, lors de la journée mondiale du bénévolat. À cette occasion, le gouvernement s'est engagé autour de trois axes :

1. Une meilleure reconnaissance et valorisation des compétences des bénévoles sportifs.
2. Des mesures de simplification de la gestion quotidienne de l'association.
3. La promotion de l'engagement, des jeunes et des femmes en particulier, au sein des instances dirigeantes sportives.

La ministre chargée des Sports a présenté un bilan de ces engagements en juillet 2023[184].

Sur le premier axe, des mesures ont été prises avec le ministère délégué à l'Enseignement et la Formation professionnels pour faciliter l'identification et la valorisation des compétences mobilisées dans le cadre des expériences bénévoles sportives. Le dispositif de la VAE a été repensé, comme le compte d'engagement citoyen (CEC), « *afin de permettre à un maximum de bénévoles de bénéficier de droits à la formation* ».

En matière de simplification de la vie associative, le secrétariat d'État à l'Économie sociale et solidaire et à la Vie associative a lancé une consultation publique en ligne, en décembre 2022. Ses résultats ont été présentés lors des Assises nationales de la simplification associative organisées le 28 septembre 2023[185]. L'objectif vise à alléger les obligations administratives pour redonner du temps aux bénévoles afin qu'ils se concentrent sur leurs activités. Il reste à observer les suites concrètes qui seront données aux propositions émises lors de cette consultation.

Pour promouvoir l'engagement dans le sport, les ministères concernés ont convenu de s'appuyer plus fortement sur des dispositifs tels que le Service national universel et le Service civique pour sensibiliser la jeunesse. Le ministère chargé des Sports s'est également engagé à soutenir et promouvoir toutes les actions conduites par le mouvement sportif et ses partenaires et à accompagner les institutions signataires en juin 2021 de l'Appel de Paris[186] dans la mise en œuvre de leur plan d'action en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la diversité. Là encore, il conviendra d'en évaluer les résultats en temps utile.

La reconnaissance et le soutien au bénévolat, comme l'engagement associatif des jeunes, sont affichés parmi les directives nationales d'orientation (DNO) de ces dernières années[187]. Une proposition de loi est en préparation[188].

---

[184] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/un-d-action-au-service-du-sport-francais-2063

[185] *Cf.* : https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/synthese_simplification_vie_associative.pdf

[186] *Cf.* : http://www.anlsp.fr/medias/news_downloads/forumgenerationegalite-declarationcommune-fra-signee-30-juin-2021_394282766.pdf

[187] *Cf.* DNO pour 2022, § 4 et 6, et DNO pour 2023, § 4, notamment : https://www.education.gouv.fr/bo/22/Hebdo39/MENG2228933X.htm et https://www.education.gouv.fr/bo/2023/Hebdo35/MENV2325293J

[188] *Cf.* : https://www.20minutes.fr/societe/4081251-20240314-senat-vote-unanime-faciliter-vie-benevoles-associations#:~:text=Le%20texte%20assouplit%20notamment%20les,association,%20contre%20trois%20ans%20actuellement.

3.2 – De l'encadrement professionnel du sport

Un autre pilier du développement du sport pour toutes et tous a été la professionnalisation, progressive, de l'encadrement du sport. Dès la fin du XIX° siècle, elle se met en place à l'initiative d'autorités locales ou de fédérations sportives, qui organisent des formations de moniteurs, dont certains exercent à titre rémunérés, quelque fois à temps plein. C'est d'abord le cas pour les sports de montagne. Ainsi, pour prévenir les accidents possibles dans cet environnement à risque, un premier examen de guide est organisé à partir de 1850.

Cela concerne ensuite d'autres secteurs sportifs :

- L'ancêtre de la Fédération française de natation crée en 1906 un brevet de maître-nageur marinier.
- En 1919, l'État intervient pour la première fois en matière de réglementation professionnelle pour imposer la possession d'un certificat d'aptitude pour l'enseignement de l'escrime (une des disciplines « phares » de l'École de Joinville).
- À la fin des années 1920, la fédération de football organise chaque année des stages, sur quelques demi-journées, permettant l'obtention d'un diplôme d'entraîneur. En 1932, soutenu par un syndicat déjà puissant, un brevet de moniteur de ski est créé.

Hormis l'escrime, le rôle de l'État n'apparaît formellement qu'à partir de 1948, là encore dans les sports de montagne. Deux lois du 18 février 1948 créent les diplômes de moniteur de ski[189] et de guide de montagne[190].

Ce qui est nouveau et important, c'est que ces lois (respectivement leurs art. 2 et 1) imposent d'être titulaire de ces diplômes pour exercer « à titre professionnel » (même occasionnellement – *cf.* les guides) ou « contre rémunération » (*cf.* les moniteurs de ski), ce qui est quasiment synonyme.

Puis, en 1951[191], la loi impose de disposer d'un diplôme d'État pour assurer la sécurité dans les établissements de natation. En 1955, toujours avec un objectif de sécurité, la loi du 26 novembre crée le diplôme d'État de professeur de judo et jiu-jitsu.

En 1963, Maurice HERZOG, secrétaire d'État à la Jeunesse et aux Sports, généralise cette orientation en créant un cadre légal général réglementant la profession d'éducateur physique ou sportif[192], stipulant que nul ne peut exercer contre rémunération s'il n'est titulaire d'un diplôme délivré par l'État ou reconnu par lui. Même si les termes ont pu varier dans les lois ultérieures, ce principe a été maintenu, en France, jusqu'à ce jour. Son application est définie par les articles L212.1 à 8 du code du sport, comme l'indique l'article L361.1 du code de l'éducation.

À partir de 1972 sont créés[193] progressivement, pour la plupart des disciplines, les brevets d'État à trois degrés. Concomitamment, le ministère chargé des Sports favorisera

[189] *Cf.* loi n° 48-269 du 18 février 1948 (JoRf n° 44, du 19 février 1948, p. 1 776).

[190] *Cf.* loi n° 48-267 du 18 février 1948 (JoRf n° 44, du 19 février 1948, p. 1 770).

[191] Cf. loi n° 51-662 du 24 mai 1951 et arrêté du 31 juillet 1951.

[192] *Cf.* loi n° 63-807 du 6 août 1963

[193] *Cf.* décret n° 72-490 du 15 juin 1972 (JoRf n° 145 du 22 juin 1972, p. 6364)

l'encadrement du sport par des personnels qualifiés. Il mettra en place différents dispositifs d'aides à l'accès à la formation ou à l'insertion professionnelle dans le secteur du sport[194].

Les diplômes du ministère chargé des Sports ne sont plus les seuls qui permettent l'encadrement rémunéré depuis la loi du 13 juillet 1992[195] (loi BREDIN) qui avait introduit la notion d'homologation[196]. Le dispositif actuel satisfait aux obligations de la loi du 6 juillet 2000 [197] (Loi BUFFET). Il impose le respect de deux critères, l'un de sécurité (vérifié par le ministère chargé des Sports), l'autre la reconnaissance des titres professionnels et diplômes par France compétences, qui les inscrit dans le Répertoire national certifications professionnelles (RNCP)[198]. Cela concerne maintenant les diplômes universitaires STAPS, les titres à finalités professionnelles (TFP) délivrés par les fédérations sportives et les certificats de qualification professionnelle (CQP) délivrées par les branches.

Une réforme importante intervient en 2001, avec la création du Brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (BPJEPS)[199], diplôme de niveau 4, suivi en 2006 du Diplôme d'État de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (DEJEPS), de niveau 5, et du diplôme supérieur (DES JEPS), de niveau 6[200].

Cette réforme est notamment une conséquence de la structuration de l'emploi sportif par des branches professionnelles et la création de conventions collectives (celle des entreprises équestres est signée en 1975, en 1998 pour le golf, en 2005 pour la branche du sport) et de la nécessité de respecter le droit du travail.

En 2021, l'emploi dans le sport est important[201]. Plus de trois quart des professionnels (78 %) relèvent du salariat, répartis dans quatre principales branches :

- Sport (environ 150 000 emplois en 2019 ; + 36 % d'augmentation entre 2007 et 2019) ;
- Équitation (27 792 emplois en 2018) ;
- Golf (5 196 emplois en 2018) ;

---

[194] Outre son soutien financier spécifique (direct ou par le FNDS, le CNDS et l'ANS, le FONJEP), et ses actions de lutte contre les difficultés structurelles de saisonnalité ou de morcellement de l'emploi avec « Profession sport », par la mobilisation des aides de droit commun (emploi jeunes, emplois aidées divers, apprentissage) ;

[195] *Cf.* loi n° 92-652 : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000711624

[196] *Cf.* : https://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/bin/view/vitrine/Les%20lois%20sur%20le%20sport#:~:text=Loi%20du%2013%20juillet%201992,la%20pouss%C3%A9e%20du%20%C2%AB%20sportif%20citoyen%20%C2%BB

[197] *Cf.* : https://legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000765539/

[198] *Cf.* : https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/R40438

[199] *Cf.* décret n° 2001-792 du 31 août 2001

[200] Le niveau 1 correspond à la maîtrise des savoirs de base.
Le niveau 2 atteste la capacité à effectuer des activités simples et résoudre des problèmes courants à l'aide de règles et d'outils simples en mobilisant des savoir-faire professionnels dans un contexte structuré.
Le niveau 3 correspond à l'ancien niveau V (CAP)
Le niveau 4 correspond à l'ancien niveau IV (Bac)
Le niveau 5 correspond à l'ancien niveau III (Bac + 2)
Le niveau 6 correspond à l'ancien niveau II (licence)
Le niveau 7 correspond au niveau d'un master
Le niveau 8 correspond au niveau d'un doctorat. Pour des précisions sur le cadre national de certification professionnelle en 8 niveaux : https://travail-emploi.gouv.fr/formation-professionnelle/certification-competences-pro/article/cadre-national-des-certifications-professionnelles

[201] *Cf.* les documents réalisés à l'occasion du Grenelle de l'emploi et des métiers du sport, le 5 juin 2023 : https://www.sports.gouv.fr/grenelle-de-l-emploi-et-des-metiers-du-sport-1922

- Commerce des articles de sport et d'équipements de loisirs (62 316 emplois en 2019 ; + 21 % d'augmentation entre 2007 et 2019).

Le poids économique du secteur du sport est évalué à 2,6 % du produit intérieur brut (PIB), avec un chiffre d'affaire de 71 Md€. Il totalise près de 400 000 emplois, soit 1,3 % de l'emploi total en France, répartis de la manière suivante :

Catégorie	Effectifs	%
Salariés (secteur privé)	**219 600**	55,75%
Sportifs professionnels (salariés)	**9 600**	2,44%
Agents de l'État	**5 300**	1,35%
Enseignants d'EPS	**39 900**	10,13%
Agents des collectivités	**46 200**	11,73%
Travailleurs non salariés	**73 300**	18,61%
TOTAL	**393 900**	

(Tableau n° 12 – Nombre d'emplois dans le sport – INSEE & INJEP 2021)

Les études disponibles soulignent le dynamisme du secteur en matière d'emploi (3% de taux croissance moyen annuel de l'emploi dans la seule branche du sport).

S'agissant de l'emploi salarié de droit privé, il a presque triplé en 15 ans, passant de près de 96 000 personnes en 2006 à environ 230 000 en 2021 ; 61 % de ces salariés sont directement liés à l'organisation des pratiques sportives. Sur la même période, le nombre d'établissements employeurs a cru de 12 %, atteignant 45 800 établissements en 2021.

L'insertion professionnelle des éducateurs sportifs diplômés (BP JEPS, notamment) est forte ; 75 % des offres d'emploi de cette nature sont pourvues par des personnes titulaires d'un diplôme délivré par le ministère chargé des Sports, les autres par des diplômes d'autres ministères, des certificats de qualifications professionnelles (CQP) délivrées par les branches ou des titres à finalités professionnelles (TFP) délivrés par des fédérations sportives.

En 2018, une association sportive sur sept employait un ou plusieurs salariés (44 200 associations, soit 14,5 % d'entre elles). Néanmoins, comparés aux autres salariés, ceux du sport se concentrent davantage dans les établissements de petite taille.

Les données recueillies mettent également en évidence certaines fragilités structurelles. En 2020, plus d'un quart des salariés de la filière du sport travaille à temps partiel (contre 17 % pour l'ensemble des salariés). Le *turn-over* est important, d'autant plus que les perspectives d'évolution de carrière sont peu nombreuses. Simultanément, certaines structures (piscines, centres équestres, par exemple) ont des difficultés à recruter. Le taux de tension des métiers correspondants s'élève.

L'emploi y est également davantage précaire[202]. Hors personnel saisonnier, 16 % des contrats sont à durée déterminée (CDD), contre 7 % pour l'ensemble des salariés.

[202] Le ministère chargé des Sports s'était attaqué à ce problème à la fin des années 1980, avec le programme « profession sport », qui s'efforçait de sécuriser les emplois en les agrégeant.

Près d'un quart des salariés a moins de 25 ans dans la filière sport ; les hommes sont majoritaires (62,1 %, contre 49,7 % pour l'ensemble des salariés).

Autre fait notable repéré ces dernières années, les travailleurs exerçant sous statut indépendant dans certains métiers du sport (de la forme, notamment, ou du ski et de la montagne, par choix délibéré des professionnels concernés), dans le cadre de l'auto-entrepeunariat[203], sont en augmentation. Ils passent de 29 600 en 2008 à 65 500 en 2020. L'augmentation a été de + 15 % entre 2015 et 2020.

Ces évolutions traduisent une forme de réponse à la transformation des besoins (évoqués notamment au chapitre précédent). Les pratiques se diversifient, elles s'étendent à de nouveaux publics, elles utilisent de nouveaux outils (dont les numériques, qui font émerger de nouveaux métiers). Il faut également mieux inclure l'ensemble des publics (femmes, handicapés) et lutter contre les pertes d'autonomie des plus âgés.

En novembre 2022, les ministères chargés de l'Insertion, de l'Emploi, du Sport et de la Formation professionnelle ont élaboré une feuille de route destinée à favoriser l'insertion et l'emploi dans le sport et par le sport. L'objectif affiché était de créer 100 000 emplois supplémentaires d'ici 2027 et de multiplier par 5 les bénéficiaires des actions d'insertion dans et par le sport.

Ces ministères ont précisé cette feuille de route lors du Grenelle de l'emploi et des métiers du sport, le 5 juin 2023, par une quinzaine de mesures regroupées autour de cinq axes prioritaires :

1. améliorer la lisibilité de l'offre et des parcours de formation vers les métiers du sport ;
2. renforcer l'accompagnement et le soutien à l'emploi sportif ;
3. développer la qualité de l'emploi sportif et l'attractivité des métiers du sport ;
4. mieux affirmer et développer le rôle social des acteurs du sport ;
5. mieux assurer la reconnaissance des compétences dans le sport.

On ne détaillera pas ici toutes ces mesures. Leurs résultats, qui seront à évaluer d'ici quelques années, n'auront pas systématiquement un effet sur le développement du sport pour tous, mais pourraient y contribuer, avec :

- un encadrement plus nombreux et mieux qualifié (dispositif SESAME[204], aides à l'emploi sur les moyens de l'ANS, développement de l'apprentissage) ;
- une fluidification des parcours de formation et une amélioration des possibilités de mobilité professionnelles ;
- un soutien à l'emploi en faveur des petites associations du secteur du sport (parcours emplois compétences – PEC ; contrats initiative emploi – CIE) ;
- une meilleure reconnaissance des compétences par une simplification et une valorisation du système de validation des acquis de l'expérience, qui concerne les professionnels comme les bénévoles (*cf.* § précédent).

[203] Il existe aussi une dérive vers le statut d'auto-entrepreneur, contestée par l'URSSAF qui considère, parfois à juste titre, qu'il y a lien de subordination avec le « donneur d'ordre ».

[204] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/sesame-486#:~:text=S%C3%89SAME%2C%20c'est%20quoi%20%3F,formation%2C%20suivi%20par%20un%20r%C3%A9f%C3%A9rent.

3.3 – Du mouvement sportif et des fédérations

3.3.1 - Présentation historique

La pratique sportive s'est développée en France de manière toujours croissante depuis le début du XX° siècle, même si elle a souffert des conflits mondiaux. Les structures associatives, ou clubs, regroupés en fédérations, en ont été longtemps le principal support. En 1909[205], on estimait à 900 000 les membres adhérents à une association sportive, soit environ 2,2 % de la population (de l'ordre de 41 millions d'habitants à l'époque)[206].

En 1949, quarante ans après, on en dénombrait à peu près le double, soit 1 867 000 adhérents (4,50 % de la population) ; cette progression, relativement modeste pour une période aussi longue, était en outre inégalement répartie dans la population.

La première période significative est celle des années 1949 à 1956, où la croissance annuelle des licences a été de l'ordre de 3 %. Elle s'effectua surtout grâce au développement des fédérations sportives scolaires et universitaires[207].

Une deuxième période, qualifiée par certains « *d'âge d'or* », va de 1957 à 1986. La croissance est de l'ordre de 5,8 % par an, en moyenne. Elle concerne toutes les fédérations, avec une accentuation pour les fédérations unisport, qu'elles soient olympiques ou non olympiques. C'est aussi une période de croissance économique et démographique en France (« Les trente glorieuses »), d'un accroissement du nombre de jeunes et de développement des loisirs. Cela n'est pas sans conséquences pour le sport.

On observe un fort ralentissement à partir de 1987, avec un accroissement seulement de l'ordre de 1 % par an, en moyenne.

Globalement, la part des femmes a joué un rôle important dans l'évolution du nombre de licences. En 1962, elles en représentaient 19,4 % (640 000 licences) ; quarante ans plus tard, elles représentent de l'ordre de 35 %, sur un effectif total de 14 900 000 licences en 2002 (24,28 %) de la population.

Il y a néanmoins encore des marges de progrès pour développer le sport pour tous et pour toutes. Le ministère chargé des sports en a fait un des axes de sa politique depuis plusieurs décennies. Les directives nationales d'orientation (DNO) annuelles en témoignent[208].

En 2015, le seuil des 16 millions de licenciés a été atteint, soit environ 24 % de la population.

Depuis 2022, même si la pratique sportive tend à s'accroître, l'effectif de sportifs licenciés stagne ou régresse un peu.

Il ne représente plus, en 2023, qu'environ 22,5 % de la population, soit à peu près 54 % des personnes qui déclarent pratiquer du sport au moins une fois par semaine. La pratique

---

[205] *Cf. La place du sport dans la société* – Conseil d'État – 2018 : > télécharger le dossier du participant (pdf)

[206] Nota : une personne peut adhérer à plusieurs associations sportives, voire disposer de plusieurs licences, dans diverses disciplines. Le nombre total de licenciés sportifs peut donc être considéré comme légèrement supérieur au nombre de sportifs

[207] *Cf. Un demi-siècle de licences sportives* –. Dominique CROSNIER & Jean-Paul BOISSON - INSEP éditions - 2004 : https://books.openedition.org/insep/2201?lang=fr

[208] On peut en consulter les archives (2012-2020) sur le site : https://www.sports.gouv.fr/bulletin-officiel-jeunesse-sports-et-vie-associative-1976

sportive, même si elle demeure majoritairement organisée dans un cadre fédéral, l'est donc de moins en moins ; 46 % des pratiquants réguliers sont hors cadre fédéral, 80 % des pratiquants occasionnels.

Une des raisons en est le développement des nouvelles formes de pratiques[209], libres ou autonomes, ne nécessitant pas toujours de structures sportives, comme le jogging, le vélo, la marche, ou la natation, pas ou peu de matériel, ou des matériels susceptibles d'être acquis individuellement (kitesurf, par exemple).

Une autre raison en est le développement des pratiques de gymnastique, fitness, etc., en progression surtout à partir des années 1980, le plus souvent dans des structures privées, hors de tout cadre fédéral.

Une troisième raison en est l'augmentation de la pratique tout au long de la vie car, même si elle diminue avec l'âge, elle reste élevée, y compris chez les plus de 75 ans, avec un objectif davantage de santé et de bien-être ; c'est le plus souvent une pratique autonome.

Si les fédérations sportives souhaitent conserver à l'avenir une importance comparable à celle qu'elles avaient au début du XXI° siècle, elles « *doivent résolument évoluer dans leur approche de la demande de pratique sportive et être en capacité de proposer une offre adaptée* »[210].

L'offre sportive s'est également diversifiée et beaucoup accrue, notamment pendant le dernier quart du XX° siècle. Georges VIGARELLO recense 40 nouveaux sports, apparus entre 1970 et 2000[211].

Cela n'a pas été sans poser des problèmes aux fédérations sportives, parfois réticentes à accepter en leur sein de nouvelles formes de pratiques (comme la planche à voile au sein de la Fédération française de voile, le poney au sein de l'équitation, le snowboard au sein de la fédération de ski, etc.).

Certaines, comme ces deux précédentes, ont pu et su s'adapter en conséquence. Pour d'autres, cela n'a pas été le cas. Ainsi la Fédération française de judo et disciplines assimilées, (puis « associées »), n'a pas pu retenir le karaté, puis l'aïkido, autres arts martiaux d'origine japonaise, qui ont progressivement constitué leurs propres fédérations.

[209] Identifiées par le ministère chargé des sports depuis de nombreuses années – *cf.* : Brice LEFEVRE, Patrick THIERY - *Les principales activités physiques et sportives pratiquées en France en 2010* -, *in* Bulletin de statistiques et d'études – Stat –Info n°11 – 02 - novembre 2011.

[210] *Cf. État des lieux de relations entre l'État et le mouvement sportif* – Rapport IGJS 2017-M-20 – Décembre 2017, p. 10 : https://www.vie-publique.fr/rapport/37400-mission-relative-au-modele-sportif-francais-etat-des-lieux-des-relatio

[211] *Cf.* Passion sport : histoire d'une culture – Editions Textuel - 2000 - : https://www.persee.fr/doc/ahess_0395-2649_2002_num_57_5_280111_t1_1414_0000_3

3.3.2 - *Des fédérations sportives actuellement*

Au 24 octobre 2023, le ministère chargé des Sports recense 120 fédérations sportives agréées[212], complétées par 22 groupements nationaux[213], également agréés. Les fédérations sont constituées sous forme associative pour assurer l'organisation d'une ou plusieurs disciplines sportives. Elles en gèrent la pratique, de l'activité de loisir au sport de haut niveau (le cas échéant).

Pour être agréées, elles doivent avoir adopté des statuts respectant certaines dispositions obligatoires et un règlement disciplinaire. L'agrément est une condition nécessaire pour obtenir des aides de l'État, financières ou en personnel, éventuellement.

Parmi ces 120 fédérations,

- 92 sont des fédérations unisport, dont
  - 36 fédérations olympiques[214] (FF athlétisme, aviron, badminton, etc.) et 2 paralympiques (FF handisport et sport adapté) ;
  - 29 fédérations non olympiques mais avec au moins une discipline reconnue de haut niveau (FF Karaté, motocyclisme, parachutisme, rugby à XIII, etc.) ;
  - 17 fédérations sans discipline reconnue de haut niveau (FF balltrap, cyclotourisme, etc.) ;
  - 8 fédérations agréées non délégataires (FF boxe américaine, aïkido, etc.).

- 26 sont des fédérations multisports ; on y distingue
  - 21 fédérations multisports affinitaires ou assimilées (FSCF, FSGT, FFEPGV, FFSE, etc.),
  - 5 fédérations scolaires ou universitaires (UNSS, USEP, UGSEL, FFSU, UNCU)[215].

Les fédérations délégataires sont des fédérations agréées, chargées par ailleurs d'une mission de service public confiée par l'État. Elles ont, à ce titre, une forme de monopole, celui de la délivrance des titres de champion de France de la discipline et de composition des équipes de France qui participent aux compétions internationales de référence (Championnat d'Europe, du Monde, JOP), car, pour une discipline donnée, la délégation n'est accordée qu'à une seule fédération.

Trop souvent, on confond l'État régalien et l'État partenaire. L'État régalien délivre un « agrément » qui signifie que la structure respecte les valeurs définies par la Nation ; l'État partenaire contractualise avec une structure sur des objectifs communs.

Les relations avec l'État régalien ne peuvent donc évoluer que par la loi. Les relations entre l'État partenaire et une structure dépendent des deux parties.

Les fédérations sportives regroupent des clubs dont la mission est de proposer des services et des équipements pour la pratique sportive. Pour être agréés, ils doivent être affiliés à une fédération. En 2022, on en dénombrait 152 000[216].

---

[212] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/les-120-federations-sportives-et-22-groupements-nationaux-530

[213] Comme l'Académie des sports, la Fédération nationale des Joinvillais, Les Glénans, l'UCPA, l'ANDES, etc.

[214] Ayant délégation pour une ou plusieurs disciplines inscrites aux jeux Olympiques ou Paralympiques.

[215] Voir liste des sigles et acronymes utilisés en annexe 3.

La fédération française de football (FFF) est celle qui enregistre le plus grand nombre de clubs, 14 100, suivie, pour les fédérations unisport, par la fédération de tennis (FFT), avec 7 100 clubs.

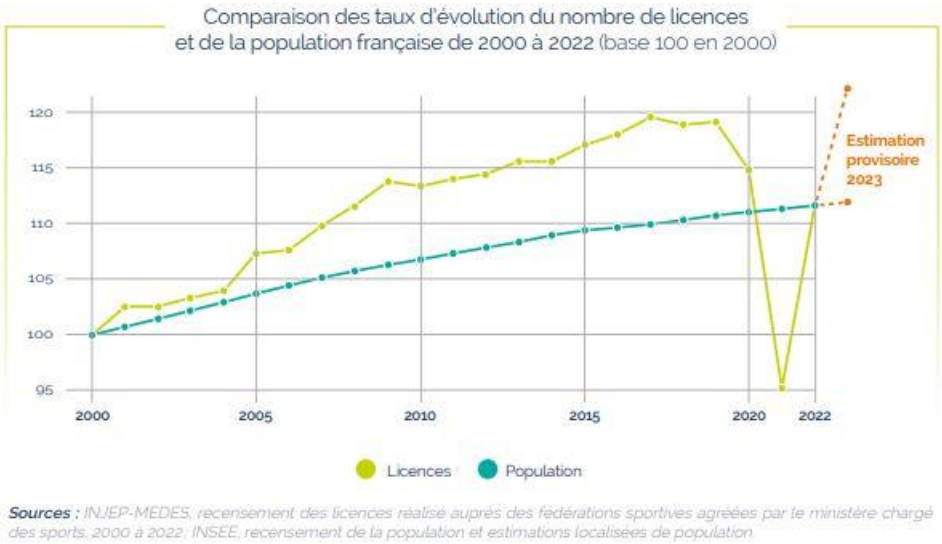
Les fédérations scolaires enregistrent 9 100 associations locales affiliées pour l'UNSS et 7 000 pour l'USEP.

On dénombre également 11 000 établissements professionnels agréés. Ce sont des établissements des secteurs privés et commercial, qui sont néanmoins adhérents d'une fédération française de sport. C'est le cas, notamment, pour une grande partie des centres équestres et des centres de plongée subaquatique.

3.3.3 - Des licences sportives

Une licence sportive permet de participer aux activités organisées par la fédération sportive à laquelle le club est affilié, notamment les compétitions. Le licencié est couvert par l'assurance obligatoire de la fédération pour les dommages qu'il cause ou qu'un autre participant lui cause lors de ces activités. La licence permet également de participer au fonctionnement de la fédération.

La licence est délivrée par une fédération sportive. Elle peut aussi être délivrée directement par le club affilié au nom d'une fédération. Selon la fédération, il peut exister une licence "compétition", une licence "loisir", une licence "dirigeant", une licence "arbitre".



(Tableau n° 13 – Évolution du nombre de licences 2000-2022 – MEDES & INJEP 2022)

L'analyse des courbes d'évolution de la population et des licenciés sportifs sur la période 2000 à 2022[217] montre un accroissement régulier et significatif de la population licenciée, notamment depuis 2005, plus important que celui de la population, jusqu'à 2017. Puis on observe un début de chute les années suivantes, fortement accentuée pendant la pandémie.

---

[216] *Cf. : Les chiffres clés du sport 2023* – INJEP – *op. cit.* p. 45

[217] *Cf.* chiffres clés du sport 2023 – INJEP – p. 11

Une reprise significative se manifeste en 2022, mais ce rebond est principalement porté par les enfants jusqu'à 13 ans ; il n'a pas permis de retrouver les niveaux d'avant la crise sanitaire.

Ainsi, plus précisément, en 2018, les fédérations sportives avaient délivré 16,4 millions de licences (un sportif pouvant en avoir plusieurs), et 2 millions d'autres titres, soit :

- 9,2 millions par des fédérations unisport olympiques ;
- 1,7 millions par des fédérations unisport non olympiques ;
- 2,2 millions par des fédérations multisports ;
- s'y ajoutaient 3,3 millions des fédérations multisports scolaires.

En 2022, les fédérations agréées par le ministère chargé des Sports ont délivré 15,4 millions de licences annuelles[218], soit un million de moins qu'en 2018. On observe également que 54 % des pratiquants étaient encadrés par un entraîneur ou un éducateur sportif pour au moins une de leurs activités sportives ; ils étaient 48 % en 2018. La tendance actuelle semble être à moins de licences délivrées, mais un taux d'encadrement plus fort.

L'effectif des sportifs licenciés ne représente plus, en 2023, qu'environ 22,5 % de la population, soit une moyenne d'une licence pour 4,5 personnes, la répartition territoriale est cependant inégale.

Les moins de 20 ans détenaient et détiennent toujours la plus grande part des licences sportives, soit 57 % en 2023 (principalement en raison de leurs activités sportives aux âges où ils sont élèves et étudiants) ; 62 % des licences sportives annuelles sont délivrées à des hommes.

Ces sportifs licenciés représentent à peu près 54 % des personnes qui déclarent pratiquer du sport au moins une fois par semaine

On notera par ailleurs qu'au cours des cinq dernières années un peu plus d'un quart des Français [219] se sont vu refuser une inscription en club ou en association, pour eux-mêmes ou pour un proche (enfant, conjoint). Cela concerne souvent les sports collectifs, pour les plus jeunes (football, par exemple), mais pas exclusivement. Les raisons principales en sont une insuffisance des possibilités d'encadrement et/ou de disponibilité des équipements.

3.3.4 - Des aides de l'État aux fédérations sportives

Au-delà du produit des licences, le mouvement sportif vit largement des aides que l'État lui octroie, directement ou *via*, maintenant, l'ANS, même si la répartition de ces moyens est très variable et concentrée sur une partie de ces fédérations[220].

Ces aides sont de deux ordres, d'une part de subventions, sur lesquelles nous reviendrons au chapitre VI, d'autre part de la mise à dispositions, *de facto*, de fonctionnaires officiellement « placés auprès » de ces fédérations.

---

[218] *Cf. Les licences annuelles en 2022* – INJEP : https://injep.fr/publication/les-licences-annuelles-des-federations-sportives-en-2022/#:~:text=sportives%20en%202022-,Les%20119%20f%C3%A9d%C3%A9rations%20agr%C3%A9%C3%A9es%20par%20le%20minist%C3%A8re%20charg%C3%A9%20des%20sports,9%20%25%20sur%203%20ans).

[219] *Cf. Baromètre national des pratiques sportives* – INJEP – 2023, p. 50 : https://injep.fr/wp-content/uploads/2023/12/Rapport-2023-15-Barometre-pratiques-sportives-2023.pdf

[220] *Cf.* l'extrait du rapport d'information n° 174 du 19 novembre 2015 du Sénat : https://www.senat.fr/rap/r15-174/r15-1742.html

Ce sont les conseiller techniques sportifs (CTS)[221], personnels rémunérés directement par l'État. C'est à la fin des années 1950 que la France s'est dotée de ce moyen d'accompagnement et de développement du sport en France. Selon des données de 2017, la valorisation financière annuelle de cette aide, charges comprises, soit environ 65.000 €/agent pour environ 1.600 agents, pouvait être estimée à près de **104 M€**.

En 2024[222], les crédits consacrés à la masse salariale des CTS s'élèvent à **129,5 M€**, dont 37,2 M€ au titre du CAS pensions[223]. L'évolution entre la LFI 2023 et le PLF 2024 représente une augmentation de 1,44 M€. Le plafond d'emploi, stable depuis 2022, est de 1 442 CTS.

Ces agents sont chargés de responsabilités diversifiées[224], liées, en particulier, au sport pour tous (progression de la pratique licenciée), au sport de haut niveau (détection des talents et perfectionnement de l'élite, sélection des équipes nationales) et à la formation des cadres.
Ils contribuent directement à la mise en œuvre de la politique sportive de l'État et sont garants de la cohérence entre les projets sportifs des fédérations et les orientations prioritaires du ministère chargé des sports.

Toutefois, ils ne gèrent pas les moyens financiers mis par l'État à disposition des fédérations et n'ont pas la charge de surveiller leur utilisation. Cependant comme tout fonctionnaire, ils peuvent (et doivent) saisir le procureur au titre de l'article 40 du code de procédure pénale, s'ils ont connaissance de crimes ou délits.

Sur le plan statutaire, ce sont soit des fonctionnaires appartenant au corps des professeurs de sport ou à celui des conseillers techniques et pédagogiques supérieurs (CTPS), soit des agents en position de détachement (en particulier des professeurs d'EPS), soit des agents contractuels.

Leurs modes d'intervention sont originaux, puisque, agents de l'État, ils disposent d'une lettre de mission qui précise leurs fonctions auprès de fédérations sportives dans le cadre de conventions État/fédération conclues généralement pour quatre ans. Ces missions se déclinent en trois groupes : directeurs techniques nationaux (DTN), entraîneurs nationaux, conseillers techniques nationaux ou régionaux (CTN ou CTR).

Le mouvement sportif français est particulièrement attaché à ce dispositif original, malgré les critiques récurrentes du ministère chargé du Budget. Un cadre législatif définitif a mis un terme à ces critiques en 2019[225].

Ces cadres techniques contribuent, pour une très large part, à la qualité des résultats obtenus au plan international, notamment à partir des années 1980 dans les compétitions majeures par les équipes de France, et à la vitalité du mouvement associatif sportif.

Néanmoins, la répartition des aides de l'État aux fédérations sportives est très concentrée sur certaines d'entre elles, tant pour le subventions que pour la « mise à disposition » de cadres

---

[221] *Cf.* les fiches de « Repères historiques » sur les CTS, professeurs de sport et CTPS *in* : https://www.sports.gouv.fr/reperes-historiques-669

[222] *Cf.* Projet annuel de performance 2024, programme 219, p. 26 : https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2024/le-projet-de-loi-de-finances-et-les-documents-annexes-pour-2024/budget-general-2024/sport-jeunesse-et-vie-associative

[223] Compte d'affectation spéciale pour verser les pensions des personnels à la retraite.

[224] *Cf.* articles L131-12, R131-16 à R131-24 du code du sport

[225] *Cf.* : loi n°2019-828 du 6 août 2019 (art. 76) modifiant la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

techniques, qui évolue peu avec le temps (mais qui semble légèrement le faire maintenant), ce qui fait aussi l'objet de critiques internes[226]. Un rapport de l'IGJS de décembre 2017[227] a mis notamment en évidence cette concentration des moyens.

L'essentiel des aides du ministère chargé des Sports est attribué aux fédérations délégataires unisport, les fédérations olympiques et paralympiques étant privilégiées. Sauf exception, dont certaines fédérations affinitaires multisport (FFEPGV, FSCF, FSGT), les fédérations seulement agréées ne disposent d'aucun CTS du ministère chargé des Sports.

3.4 – Des relations entre l'État et le mouvement sportif

Plus largement, on peut s'interroger aussi sur la nature réelle des relations entre l'État et le mouvement sportif (fédérations et CNOSF) ces dernières années.

3.4.1 - Des relations de l'État avec les fédérations sportives

Les relations entre l'État et les fédérations sportives sont ambiguës et parfois difficiles. Le constat n'est pas nouveau. Le rapport de 2015 de l'IGJS déjà cité[228] (*cf.* chapitre I) pointait les formes juridiques progressives de reconnaissance (agrément, délégation, reconnaissance du caractère de haut niveau d'une discipline) et indiquait que « *plus une fédération progresse dans cette hiérarchie implicite, plus elle bénéficie quasi automatiquement de moyens et de leviers pour mener ses actions* ».

Comme déjà évoqué, il y a un lien de dépendance entre l'État et le mouvement sportif parce que les fédérations vivent largement de moyens humains et financiers qu'il leur accorde, en particulier dans le domaine du sport de haut niveau et pour celles qui bénéficient de « mise à disposition » de cadres techniques sportifs (les mêmes, pour l'essentiel).

Ce rapport de 2015 poursuivait : « *Ce lien automatique entre le niveau de reconnaissance et l'affectation des moyens provoque une tension excessive sur les décisions d'attribution de l'agrément, de la délégation et du caractère de haut niveau* ». Le rapporteur proposait donc « *de disjoindre sur la base d'orientations politiques affirmées l'affectation aux fédérations des moyens humains et financiers, du niveau de reconnaissance de ces fédérations* ».

Ce rapport de 2015 de l'IGJS a été suivi d'un autre, en 2017[229], élaboré à la requête de la ministre en charge des Sports. Il a procédé à un *« état des lieux des relations entre l'État et le mouvement sportif* ». Il résultait des pressantes exigences du CNOSF, qui entendait plus largement régenter le sport, en se réclamant du fait qu'il fédère les fédérations sportives. Son

---

[226] Ceci illustre la confusion souvent faite entre l'État régalien et l'État partenaire (les conventions d'objectifs et les CTS sont des outils de partenariat, il est donc normal que l'État fasse des choix. Il doit les assumer)

[227] *Cf.* p. 31, *in* : https://www.vie-publique.fr/rapport/37400-mission-relative-au-modele-sportif-francais-etat-des-lieux-des-relatio

[228] *Cf.* Rapport d'Hervé MADORÉ n° 2015-M-24 du 2 novembre 2015, p. 7 & 8 : https://www.sports.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/anciens-rapports-igjs-la-reconnaissance-des-sports-c-r-braux-par-le-minist-re-charg-des-sports-4451.pdf

[229] *Op. cit.* : https://www.vie-publique.fr/rapport/37400-mission-relative-au-modele-sportif-francais-etat-des-lieux-des-relatio

offensive, déjà ancienne, était aussi celle de nombreux cercles du sport d'élite, pour « *réformer le modèle sportif français* »[230].

Ce rapport mettait en évidence une profonde faiblesse « *Telle qu'à ce jour, l'architecture de l'encadrement et de la reconnaissance par l'État des fédérations sportives ne permet pas pour l'État de connaître la réalité de la pratique sportive organisée par des fédérations sportives.* ».

En conséquence, les rapporteurs estimaient qu'il serait pertinent de revoir l'architecture de la reconnaissance par l'État des fédérations sportives et les régimes juridiques correspondants. L'examen des règles actuelles (dispositions générales sur les associations, agrément, délégation) « *conduit à considérer que cette architecture apparaît aujourd'hui excessivement lourde et complexe et, surtout, qu'elle ne permet pas au ministère chargé des Sports de disposer d'une photographie de l'activité sportive réelle des fédérations sportives existantes et donc de l'attractivité sportive dans le cadre fédéral* ».

Et de poursuivre[231] :

« *En pratique, on peut considérer que cette tutelle « juridique » n'est pas véritablement assurée par la direction des sports ; les dispositifs d'agrément et de délégation ne font pas l'objet d'un contrôle régulier et (elle) n'assure pas un contrôle de légalité systématique de tous les actes des fédérations, y compris de ceux qui proviennent des fédérations délégataires. En toute hypothèse, le ministère des sports ne peut intervenir directement sur les actes des fédérations ou se suppléer à celles-ci, y compris dans le domaine de la délégation de pouvoir qui leur est accordée* ».

Les relations entre l'État et les fédérations demeurent ambiguës et contradictoires, balançant entre « *libéralisme et interventionnisme* ». « *Pour s'en tenir au code du sport, on retiendra d'abord que la « tutelle »*[232] *exercée par l'État sur les fédérations sportives depuis l'origine a été remplacée par le terme de « contrôle », par la loi, en 2021*[233]*. Les modalités d'attribution et de retrait de la délégation ont été précisées par un décret d'application, le 24 février 2022. Néanmoins, le principe selon lequel « elles exercent leur activité en toute indépendance » reste intangible*[234]*.* »

---

[230] Cette revendication du mouvement sportif, récurrente, est illusoire. Comment l'État pourrait-il donner l'ensemble de ses moyens au CNOSF sans abandonner aussitôt tout pilotage de la politique « nationale » ?. C'est une confusion cyclique entre l'État régalien et l'État chargé du territoire national (le CNOSF ne peut pas être le défenseur de l'égalité de traitement des besoins nationaux ; il est chargé de défendre l'intérêt de ses membres). D'ailleurs viendrait-il à l'idée d'un de ses comités régionaux ou départementaux (CROS ou CDOS) de demander à sa collectivité territoriale de référence de lui verser tout le budget de celle-ci pour mener la politique sportive du dit territoire ?

[231] *Op. cit.*, p. 9 et 10.

[232] Tutelle que certains rapports parlementaires recommandaient de réaffirmer. Il est dommage que l'aspect péjoratif du terme (relation de dépendance) ait prévalu sur son aspect positif (relation de protection), sous la pression du mouvement sportif et du CNOSF. L'État aurait été mieux inspiré en (ré)affirmant ce sens positif. Le remplacer par « contrôle » ne fait qu'indiquer autrement, et exclusivement, une relation de dépendance…

[233] *Cf.* la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Elle a conditionné l'agrément des fédérations sportives à la souscription d'un contrat d'engagement républicain : https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=QJten19KTlPzPl2DgZ7jdJzKY6oT0Ac8uyatwTORrks=
précisé par décret n° 2022-238 du 24 février 2022 pour les fédérations délégataires https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=-2mJC87BvjwniVB1pEv2ljM5VKCZLl68KFGbm3pJWps=

[234] *Cf.* Code du sport, article L 131-1

Les fédérations sportives nationales sont des structures privées, autonomes et responsables, dans le respect des lois de la République[235]. Elles dépendent aussi d'instances internationales pour leurs règles techniques, dont celles en matière d'équipements[236], ce qui n'est pas sans incidences financières pour les collectivités publiques,

Leur relation avec l'État ne peut être que contractuelle, dans le cadre de ce qu'on appelle « les conventions d'objectifs » (CO), qu'on pourrait améliorer, si tant est que ce dernier se soit donné les moyens de vérifier le respect de ce contrat et d'en évaluer les effets.

S'agissant de l'agrément, l'art. 30 de la loi du 2 mars 2022 renforce, potentiellement, cette capacité contractuelle : « *La délivrance ou le renouvellement de l'agrément est, en outre, subordonné à la capacité de la fédération à participer à la mise en œuvre de la politique publique du sport. Cette capacité est appréciée discrétionnairement par le ministre chargé des sports* ».

Ce rappel dans la loi de quelque chose qui semblait être ou devait être une évidence de tous temps est lourd de sous-entendus sur les relations et les faiblesses du passé. Mais quel gouvernement aura à l'avenir le courage politique de revenir sur certains agréments ou certaines délégations ?

Toutefois ces lois de 2021 et 2022, comme ce décret de 2022 n'ont apparemment pas suffi à régler les problèmes. Le récent rapport de la commission d'enquête parlementaire[237] sur l'identification des défaillances de fonctionnement au sein des fédérations sportives a dénoncé notamment « *le caractère systémique et structurel de dysfonctionnements qui trouvent leur origine dans l'organisation de la gouvernance du monde sportif et la relation particulière qui le lie à l'État* ».

« *En d'autre termes, les défaillances constatées seraient imputables autant au fonctionnement des fédérations sportives et aux errements de leurs dirigeants, qu'au laxisme de l'État censé les contrôler* »[238].

Les préconisations du rapport de l'IGJS de 2017 cité précédemment : « *Le principe de la tutelle pourrait notamment être formellement supprimé pour laisser la place à une démarche de contractualisation renforcée entre l'État et les fédérations sportives* », n'a été suivi que partiellement. Comme on l'a vu, le terme de « tutelle » a été supprimé, remplacé par « contrôle » ; mais est-ce pour autant que les conditions de la contractualisation prévues par le décret du 24 février 2022 seront suffisantes ?

« Tutelle » et « contractualisation » sont des concepts différents, tous deux utiles. C'est surtout parce que le premier est mal expliqué et mal défendu par l'État qu'il a accepté de le remplacer par « contrôle » en 2021[239].

---

[235] *Cf.* la loi du 24 août 2021 déjà citée.

[236] Voir à ce sujet le rôle de la commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES) : https://www.sports.gouv.fr/reglementation-federale-des-equipements-sportifs-845. La proposition n° 15 du rapport de Perrine GOULET recommande de renforcer le rôle de la CERFRES.

[237] *Cf.* rapport des députées Béatrice BELLAMY et Sabrina SEBAIHI. *:* https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cefedespo/l16b2012-ti_rapport-enquete

[238] *Cf.* article de Colin MIÈGE du 28 janvier 2024 : https://patrickbayeux.com/actualites/gouvernance-du-sport-modele-interventionniste-ou-liberal-cest-peut-etre-le-moment-de-choisir-colin-miege/

[239] En conséquence, assez récemment, le bureau (DS2C) de la direction des sports « Pilotage des services territoriaux et tutelle de l'agence » a été rebaptisé « bureau des services territoriaux et de l'ANS ».

3.4.2 - *Des relations de l'État avec le CNOSF*

S'agissant plus directement du CNOSF, un rapport de l'IGJS de 2013[240] pointait déjà un manque de lisibilité, rendant difficiles ses relations avec le ministère chargé des Sports : « *Malgré les efforts significatifs produits par le CNOSF en matière de comptabilité analytique, les finalités et les modalités d'utilisation des aides apportées par les partenaires économiques du comité et par le CIO lui-même, demeurent peu lisibles dans la ventilation analytique des charges et des produits. Cette situation donne tout son relief à l'aide apportée par l'État au CNOSF. Celle-ci apparaît mal maîtrisée. L'effort fait en commun par le CNOSF et le CNDS pour intégrer les contraintes de présentation de la LOLF donne une présentation purement formelle de la décomposition par actions mais n'indique pas en quoi ces financements sont justifiés, ce qu'attend l'État de cet effort, ce qu'apporte cette contribution à l'action du CNOSF et l'impact des variations marginales de la subvention de l'État. La justification de la subvention par une convention d'objectifs de pure forme ne constitue, dès lors, qu'un habillage destiné à en garantir la régularité comptable* ».

En tant que fédérateur du mouvement sportif français, on a un peu de mal à évaluer l'usage des crédits que le CNOSF reçoit de l'État comme à distinguer ses capacités de coordination et sa valeur ajoutée par rapport aux fédérations, souvent jalouses de leur indépendance.

Si l'on recherche des économies redéployables au profit du sport pour toutes et tous, et partout, peut-être y-a-t-il là quelques gisements ? C'est plus que probable quand on examine l'évolution des subventions sur certaines périodes (entre 2002 et 2006 les sommes ont régulièrement augmentées en masse et aussi, ce qui est plus surprenant, en pourcentage).

Le CNOSF, en tant que correspondant national du CIO, a sa légitimité pour la participation de la France aux épreuves olympiques, mais semble être largement à l'image de son référent international en matière de vie démocratique et de transparence de gestion…

Au plan éthique, on ne peut pas vraiment dire qu'il a joué un rôle de régulation, que ce soit dans le domaine de la prévention et de la lutte contre le dopage, ou de celui des violences physiques, morales et sexuelles. Sinon, sur ce dernier point, pourquoi indiquer dans l'art. 37 de la loi du 2 mars 2022 : « *Le Comité national olympique et sportif français veille au respect de l'éthique et de la déontologie du sport définies dans une charte établie par lui* » ?

Dans ces domaines de prévention et d'éthique, l'État a historiquement été précurseur, même si le CNOSF l'a suivi, ce qui était son intérêt objectif, comme celui du mouvement sportif.

3.4.3 - *Des voies d'amélioration de ces relations*

Malgré ces difficultés de relation, des voies d'amélioration existent. Ainsi, selon le rapport de l'IGJS de 2017 « *De nouvelles évolutions sont envisageables pour moderniser le modèle sportif français et renforcer l'efficacité des politiques poursuivies. Cette démarche suppose cependant que le mouvement sportif lui-même soit en capacité de se réformer vers*

[240] Cf. *Mission relative au partenariat entre l'État et le CNOSF* – Rapport de Patrick LAVAURE, Luc PETREQUIN et Daniel WATRIN n° 2013-M-11 – Mai 2013 : https://www.sports.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/anciens-rapports-igjs-rapport-relatif-aux-relations-entre-l-etat-et-le-cnosf-4553.pdf

plus de responsabilité, d'efficacité et de transparence dans sa gestion et son fonctionnement pour être en mesure, dans un second temps, d'être plus autonome »[241].

Mais : « *Cela supposerait cependant pour chacune des parties de s'inscrire résolument dans une logique de dialogue partenarial sur des objectifs partagés, de mettre en place une véritable évaluation des résultats obtenus et d'être en mesure d'en tirer toutes les conséquences sur l'évolution de l'allocation des moyens le cas échéant* ».

Les IGJS pointaient également l'évolution des pratiques de la population en matière de sport, évoquées dans le chapitre précédent, et les nouvelles demandes auxquelles il conviendrait que le mouvement sportif réponde davantage et mieux, s'il se sent concerné : « *Parmi les évolutions notables concernant la pratique sportive au cours des dernières années, il faut en particulier prendre en compte le fait qu'elle s'est très largement diversifiée et développée, souvent en dehors du cadre fédéral traditionnel et des clubs. Les fédérations doivent résolument évoluer dans leur approche de la demande de pratique sportive et être en capacité de proposer une offre adaptée* »[242].

Toujours en 2017, ces IGJS considéraient également que les fédérations et le mouvement sportif avaient d'autres efforts à faire, notamment en matière de démarche éthique, de transparence et de lisibilité : *« De la même manière que l'ensemble des acteurs publics, le mouvement sportif doit par ailleurs témoigner de sa capacité à être efficace, exemplaire et responsable. Les règles relatives au fonctionnement démocratique et à la transparence financière des fédérations sportives délégataires doivent être renforcées. À cet égard, le recours à des mécanismes de certification indépendants, sur le modèle de ceux existants dans d'autres secteurs pourrait notamment constituer un élément de nature à favoriser la modernisation de l'organisation des fédérations sportives. »*

Le positionnement du CNOSF devrait également se modifier : « *Pour être en mesure de jouer pleinement le rôle qu'il revendique, (il) doit par ailleurs être pleinement en mesure de dépasser le rôle de représentant des seules fédérations sportives. Ainsi, dans le domaine de la déontologie du sport, au-delà de l'élaboration d'une charte, pour être en mesure de jouer un rôle plus central, il doit pouvoir témoigner de sa capacité à porter concrètement les valeurs déontologiques du sport français en se saisissant systématiquement des situations susceptibles d'y porter atteinte au sein des fédérations sportives et en en sanctionnant les manquements le cas échéant* ».

Mais il ne faut pas qu'il y ait de malentendu. Ces critiques, justifiées selon les auteurs du présent livre, ne remettent pas en cause l'importance que doit continuer à avoir le mouvement sportif associatif et sa représentation nationale dans le paysage français, même s'il ne concerne maintenant qu'environ ¼ de la population. Bien au contraire, l'État doit continuer lui aussi à encourager son développement, à condition que ce soit sur de bonnes bases.

3.4.4 - <u>De quelques réponses apportées</u>

Le gouvernement et le ministère chargé des Sports ne sont pas restés sans réaction face à ces problèmes. On l'a vu avec les dispositions législatives et réglementaires citées

[241] *Op. cit.*, p. 19.

[242] *Op. cit.*, p. 10.

précédemment (loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, son décret d'application du 24 février 2022 et la loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France).

S'agissant de la nouvelle gouvernance du sport, évoquée par le Président de la République le 15 septembre 2017, cette loi du 2 mars 2022 comporte notamment un titre II visant à l'améliorer. Toutefois, lorsque le Parlement eut à débattre de son projet, le député Régis JUANICO, co-auteur du rapport de 2016 (*Promouvoir l'activité physiques et sportives pour tous et tout au long de la vie)*, exprima le 17 mars 2021, une certaine déception « *Nous attendions, suivant l'engagement formel de tous les ministres des sports successifs depuis 2017, un projet de loi « sport et société* ».

Il en fut de même au Sénat, le 18 janvier 2022, lorsque le sénateur Michel SAVIN déclara : « *Cette proposition de loi enrichie (en commission) n'efface pas le regret qui est le nôtre de n'avoir pas pu discuter d'une grande loi sur le sport au cours de ce quinquennat. Nombre de sujets ne sont pas traités (…). Je pense au rôle du ministère des sports qui est devenu incertain avec la création de l'Agence nationale du sport, à une nouvelle répartition (des compétences) entre les différents échelons de collectivités territoriales…* ».

Effectivement, comme indiqué précédemment, quand on lit dans cette loi (*cf.* article 30) que « *La délivrance ou le renouvellement de l'agrément est subordonné à la capacité de la fédération à participer à la mise en œuvre de la politique publique du sport. Cette capacité est appréciée discrétionnairement par le ministre chargé des sports* », on n'a pas vraiment l'impression que les préconisations de l'IGJS tendant à faire évoluer de manière davantage contractuelles les relations entre l'État et le mouvement sportif ont changé. Le décret du 24 février 2022 porte sur la délégation, pas sur l'agrément.

Pour apprécier « discrétionnairement » et l'assumer au plan politique[243], il faut avoir des moyens humains d'exercice de la tutelle et de contrôle que le ministère chargé des Sports n'a plus. Or tout a été fait pour qu'il ne puisse en être ainsi (RGPP, pressions du mouvement sportif, indétermination de l'État, etc.).

À juste titre, cette loi insiste sur le rôle éthique que doit jouer le CNOSF (*cf.* son article 37, déjà cité au § 3.4.2). Le moins qu'on puisse dire, c'est que ce n'est pas très contraignant et qu'on lui laisse la possibilité de définir cette charte tout seul. Certains avaient préconisé et préconisent toujours la création d'une autorité indépendante à cet égard. La proposition est toujours pertinente.

Donc, le moins qu'on puisse dire matière de respect de l'éthique, c'est qu'il y a encore des progrès à faire, car la situation ne s'est pas arrangée depuis 2017, comme le montrent les récents rapports évoqués ci-après.

[243] À la question posée par le journal La Croix le 11 janvier 2023, « Peut-on changer la gouvernance du sport ? », William GASPARINI, professeur en sociologie et sciences du sport à l'université de Strasbourg répondit : « *L'État (…) peut effectivement demander des comptes puisque c'est lui qui donne délégation de service public aux fédérations. Mais ces dernières sont aussi très attentives à leur autonomie et l'État ne peut pas trop interférer dans leurs affaires. Surtout il ne peut pas se permettre une crise généralisée avec le mouvement sportif à moins de deux ans des Jeux olympiques. (…) Le monde du sport, plutôt conservateur, est difficile à bouger.* ».

3.4.5 - Des dysfonctionnements persistants

En effet, plusieurs crises de natures et de causes diverses ont de nouveau mis en lumière un besoin de renforcer davantage la transparence et l'éthique des institutions sportives françaises[244]. Aussi, à cette fin, un « comité national », co-présidé par Marie-George BUFFET et Stéphane DIAGANA, a été mise en place le 23 mars 2023. Il a rendu son rapport et ses préconisations le 7 décembre 2023[245].

Selon les engagements de la ministre, il devrait aboutir, d'ici la fin de l'année 2024, à une initiative législative gouvernementale conduisant à une rénovation du sport français**.** Messieurs JUANICO et SAVIN, cités précédemment, auront peut-être enfin une réponse plus complète et satisfaisante.

Quelques jours après la remise des conclusions du comité BUFFET-DIAGANA, les députées Béatrice BELLAMY et Sabrina SEBAIHI ont remis à l'Assemblée nationale le 19 décembre 2023 un rapport relatif à « *l'identification des défaillances de fonctionnement au sein des fédérations françaises de sport, du mouvement sportif et des organismes de gouvernance du monde sportif en tant qu'elles ont délégation de service public* »[246].

Rappelant ce qui avait écrit par l'IGJS en, 2017, ces députées indiquent : « *La tutelle à laquelle étaient soumises les fédérations sportives jusqu'en 2021 a été qualifiée de fiction* » ou de « *mythe* ». L'étude annuelle du Conseil d'État évoquait les « *faux semblants de la tutelle de l'État sur les fédérations. Les leviers majeurs que constituent* ***l'agrément et la délégation*** *n'ont pas réellement été utilisés par l'État pour contrôler et orienter l'action des fédérations* »[247]. Le rapport évoque « *l'inertie du ministère* ».

La délégation de mission par l'État a longtemps été « *sans contenu ni contrepartie* (…) ». Roxana MARACINEANU, ancienne ministre chargée des Sports[248], a rappelé à la commission d'enquête qu'avant 2021, « *en échange du monopole accordé à une fédération pour être la seule fédération dans sa discipline et de l'octroi de prérogative de puissance publique,* ***le ministère n'émettait aucune exigence extra sportive*** »[249]. Elle a ajouté[250] : « *Nous avons complètement refondé la relation de l'État au mouvement sportif* » à partir de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

Mais les députées B. BELLAMY et S. SEBAIHI affirment que, « ***Surtout pour les fédérations délégataires, la notion de « tutelle » a disparu au profit du contrat de délégation, censé constituer le cœur d'une relation refondée avec un État qui affichait l'ambition de reprendre***

[244] Plusieurs présidents et responsables de fédérations ont été mis en cause, amenant la démission de certains d'entre eux. La presse en a largement rendu compte ; on ne rentrera pas dans les détails ici.

[245] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/remise-du-rapport-du-comite-national-pour-renforcer-l-ethique-et-la-vie-democratique-dans-le-sport

[246] *Op. cit.* Il a été rendu public le 23 janvier 2024.

[247] *Op. cit.* p. 34 ; les caractères gras sont dans le rapport cité.

[248] De septembre 2018 à mai 2022.

[249] *Op. cit.* p. 36 ; les caractères gras sont dans le rapport cité.

[250] *Op. cit.* p. 38.

en mains ses missions régaliennes ». Or « ***ces documents ne sont pas à la hauteur de l'ambition qu'ils devaient déployer*** »[251].

Ces députées soulignent que la direction des sports a été, de longue date, politiquement et matériellement affaiblie, ce qui s'est notamment traduit par une diminution de ses effectifs. Du fait de la RGPP et de ses suites, elle a régulièrement perdu de ses personnels depuis 2007, encore diminués de 12 % entre 2012 et 2016, et cela s'est aggravé avec la création de l'ANS en 2019 : le plafond d'emploi d'équivalent temps plein travaillé (EPTPT) était de 144 en 2018 ; il a été réduit à 122 en 2022[252].

La Cour des comptes constatait en juillet 2022 que la direction des sports ne possédait pas « *les moyens de contrôle et d'audit* ». Avant même la création de l'ANS, elle « *a ainsi dû faire appel, en 2017, à des prestataires pour procéder à des contrôles financiers sur pièce et sur place auprès de 25 à 30 fédérations* ».

Nous sommes abasourdis par de telles informations. L'État s'est volontairement affaibli par souci, soit disant, d'économies, et est contraint de sous-traiter son rôle régalien, ce qui lui coûte plus cher !

La Cour des comptes insistait « *À cet aspect quantitatif s'ajoute un enjeu qualitatif lié à l'attractivité de cette petite direction d'administration centrale aujourd'hui politiquement affaiblie à la suite de la création de l'Agence, dont le rôle et la mission apparaissent peu clairs par rapport à celles de l'agence qui bénéficie pour sa part d'un portage politique important et d'une forte autonomie dans ses relations extérieures comme dans sa communication* »[253].

Nous en concluons que la faiblesse de l'État face au mouvement sportif a été organisée et voulue, les responsabilités étant partagées entre l'un et l'autre.

Nous verrons si « *l'initiative législative gouvernementale conduisant à une rénovation du sport français* » fin 2024, promise par Amélie OUDÉA-CASTÉRA en décembre 2023, aboutira à des réformes suffisantes. Elles sont bien nécessaires…

3.5 – Des intentions et politiques de l'État en matière de sport pour tous

Depuis Léo LAGRANGE, l'État a toujours eu pour objectif le développement du sport pour tous (nous y reviendrons au chapitre V, notamment avec le brevet sportif populaire).

Certes, surtout à partir des années 1960, il s'est donné un rôle particulier en matière de sport de haut niveau et y a accordé une part très importante de ses moyens, mais il n'était pas non plus le seul à contribuer au développement du sport pour tous, compte tenu de la part de plus en plus grande qu'y ont consacrée les collectivités territoriales (cf. chapitre VI), tout en étant elles-mêmes largement aidées directement par l'État jusqu'aux lois de décentralisation, votées à partir de 1981, puis indirectement ensuite *via* la dotation globale d'équipement (DGE)[254].

---

[251] *Op. cit.* p. 39 ; les caractères gras sont dans le rapport cité.

[252] *Cf.* le rapport de la Cour des comptes de 2022.

[253] *Op. cit.* p. 61 & 62.

[254] On oublie trop souvent que lors de la décentralisation de 1981, le ministère chargé des sports a perdu tous ses crédits d'investissement venus alimenter la DGE (cf. chapitre V). Seuls les crédits extrabudgétaires d'investissement ont été maintenus (ces crédits ne devaient intervenir que pour des équipements d'intérêt national et international).

Quelles sont, ces dernières années et à l'heure actuelle, les politiques de l'État en matière de développement du sport pour tous ?

3.5.1 - *Ce que dit la loi « relative au développement de la pratique pour le plus grand nombre »*

On pourrait rechercher l'énoncé de ces politiques de l'État dans le titre premier de cette loi de 2022 « *visant à démocratiser le sport en France* », puisqu'il est « *relatif au développement de la pratique pour le plus grand nombre* », loi qui aurait pu compléter celles de 1975 et 1984. Toutefois, à l'instar des parlementaires cités précédemment, on est un peu déçu. Certes, on y trouve quelques précisions ou compléments sémantiques certainement pertinents, mais peu opérationnels, du type : la pratique du sport pour tous « *fait partie intégrante de l'éducation et de la culture* »[255] et son développement, comme « *le soutien au sportifs de haut niveau et aux équipes de France dans les compétitions internationales* » est « *d'intérêt général* », ou encore des engagements dont on est pas sûr qu'ils seront vraiment tenus « *L'État garantit une pratique quotidienne minimale d'activité physique et sportive au sein des écoles primaires* »… (*cf.* Ch. V, ci-après).

Certes, au-delà de ces modifications de forme du code du sport, concrètement, en matière de « *sport pour le plus grand nombre* », cette loi prévoit quelques mesures d'amélioration, notamment :

- pour des publics ayant des problèmes de santé (notamment *via* les établissements sociaux, médico-sociaux et maisons de santé)[256], et pour mieux sensibiliser aux questions de sport-santé dans les formations[257] ;
- en supprimant l'obligation de présentation d'un certificat médical d'aptitude et d'absence de contre-indication (CACI) à la pratique sportive (à l'exception des disciplines à contraintes particulières ou si la fédération concernée l'exige), pour obtenir ou renouveler une licence et participer à une compétition [258];
- pour, potentiellement, faciliter[259] l'accès aux équipements sportifs des établissements publics[260] ;
- pour relancer le recensement des équipements sportifs[261] et s'en servir dans l'élaboration (facultative) de « plans sportifs locaux », utiles aux conférences régionales du sport (CRdS) mises en place avec l'ANS.

Certes, cette loi n'est pas inutile en matière de sport pour tous, mais, d'une certaine manière, elle vise sans doute à « équilibrer » un peu celles relatives au sport de haut niveau votées après l'attribution des JOP de 2024 à la ville de Paris, notamment celle du 26 mars 2018 relative à l'organisation des JOP de 2024[262]. Une loi pour chacun !

---

[255] *Cf.* son art. 7.

[256] *Cf.* ses art. 1er à 6, notamment.

[257] *Cf.* son art. 21.

[258] Le rapport de la députée Perrine GOULET faisait déjà ce genre de proposition en 2018 (n° 12 et 14), p. 13 ; la loi leur donne une suite partielle.

[259] *Cf.* la proposition n° 13 du rapport GOULET.

[260] *Cf.* ses art. 10 et 13, notamment, et la proposition n° 19 du rapport GOULET.

[261] *Cf.* la proposition n° 4 du rapport GOULET.

[262] *Cf.* loi n° 2018-202 : https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=2JfAN-ZuvOT_LUG2WcRmf1sDFihSq-tW46KWa2ISZzs= et loi n° 2023-380 : https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=yUQ_DLw0skm8dWcA3FHSXNCWae1u63ZO6Nh5ySR3wgs=

Elle concerne surtout, *via* son titre II, « *le renouvellement du cadre de la gouvernance des fédérations* (…) », la parité hommes-femmes, l'éthique du sport, ainsi que le modèle économique du sport et la lutte contre la manipulation des compétions sportives.

On est donc loin d'un texte définissant une stratégie nationale pour faire de la France « *une vraie nation sportive* », dont la portée pourrait être sur la durée, à longs termes ; une loi qui serait, toutes choses égales par ailleurs, d'importance comparable aux lois MAZEAUD de 1975 et AVICE de 1984, ce que certains parlementaires appellent de leurs vœux. On y reviendra ci-après (*cf.* § 3.7.5).

3.5.2 - Ce que disent le programme Sport et les directives nationales d'orientation

À défaut, il faut donc chercher ailleurs que dans cette loi les orientations politiques de l'État en matière de « *pratique pour le plus grand nombre* ». Elles se déclinent de la politique nationale globale structurée en quatre domaines d'actions, comme le présente le site internet du ministère chargé des Sports[263] :

1. *le développement du sport pour tous, en particulier en direction des publics les plus éloignés de la pratique sportive ;*
2. *l'organisation du sport de haut niveau, afin de maintenir le rang de la France parmi les grandes nations sportives ;*
3. *la prévention par le sport, la protection des sportifs et la lutte contre (…) le dopage, la violence, le racisme, la tricherie et toutes les formes de discrimination ;*
4. *la promotion des métiers du sport et le développement de l'emploi sportif.*

Cela correspond, bien logiquement, aux quatre actions du programme budgétaire Sport (n° 219) de la mission « Sport, Jeunesse et vie associative », définies ainsi depuis le 1er janvier 2006, dans le cadre de l'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)[264] du 1er août 2001[265].

Le sport pour tous est bien affiché comme le premier domaine d'actions. Les domaines trois et quatre contribuent à son développement.

Il est en outre précisé : « *À ces quatre thématiques s'ajoute une dimension transversale qui concerne le rayonnement international du sport français et la participation à la régulation des activités sportives au niveau international et européen.*

La dimension éducative et sociale de la pratique sportive, le sport comme facteur de santé et de bien-être, l'unité entre les diverses formes d'activités sportives, la solidarité entre sport professionnel et sport amateur figurent parmi les valeurs que s'attache à promouvoir le modèle sportif français.

Parce qu'il porte des valeurs exemplaires, parce qu'il a le pouvoir de fédérer et de mobiliser, le sport peut, et doit jouer un rôle très important dans l'effort national en matière d'environnement, et de transition écologique. »

---

[263] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/mission-et-organisation-26 :

[264] *Cf.* loi n° 2001-692 : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000394028

[265] Cette architecture des objectifs stratégiques de l'État est la même depuis de nombreuses décennies, bien avant la mise en place de la LOLF, ce qui illustre une forte constante de la politique ministérielle.

À défaut de la loi, ce sont, plus concrètement, les directives nationales d'orientation (DNO), qui précisent les intentions politiques du ministère chargé des Sports. L'historique de ces DNO est aisément accessible sur internet, notamment depuis 2012. Nous nous intéresserons aux deux les plus récentes, celles de 2022[266] et 2023[267], prévues pour les deux années suivantes. Elles ont *a priori* l'avantage d'une certaine continuité, car signées de la même ministre chargée des Sports et de deux ou trois autres ministres (qui ont changé d'attributions depuis).

Assez logiquement, la structure de ces deux DNO est identique. On la rappellera ci-après en précisant, le cas échéant, les évolutions d'une année sur l'autre, pour ce qui est du secteur du sport.

La DNO de 2022 rappelle que « *la priorité est sans conteste la réussite des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) de Paris 2024* ». Mais « *assurer un héritage durable (des JOP) pour le pays* » en est aussi un « *axe majeur* » (cité en quatrième et dernier).

Il vise « *principalement à renforcer la pratique d'activités physiques et sportives pour tous et partout et à répondre à l'objectif fixé par le Président de la République (…) de faire de la France une nation sportive* » (cette phrase ne reprend pas l'adjectif « vraie »…).

Le premier axe des DNO de 2022 et 2023 consiste à « *consolider la continuité éducative*[268] *au sein des politiques d'éducation, de jeunesse et de sports* », notamment en développant « *la place du sport à l'école et l'articulation avec le sport scolaire* ».

Plus concrètement, cela passe par la poursuite du programme « *30 minutes d'activités physiques quotidienne (APQ) dans le premier degré* » initié en 2021 et généralisé en 2022, qui « *répond avant tout à des enjeux de santé publique et de bien-être* ». Ce programme est distinct et complémentaire des heures d'EPS, « *disciplines d'enseignement obligatoire* ». Son pilotage relève néanmoins du même ministère, celui chargé de l'Éducation nationale.

En 2022 est lancé l'expérimentation du programme « *Deux heures de sport en plus pour les collégiens* »[269], visant prioritairement les « *jeunes dont on observe un décrochage de la pratique, avec une attention particulière aux jeunes filles* ». Il est généralisé en 2023. Son pilotage relève du ministère chargé des Sports.

Les politiques prioritaires du gouvernement, impliquant ces deux ministères, concernent également les « *savoirs sportifs fondamentaux* » (savoir nager et savoir rouler à vélo). Aux objectifs de santé publique s'ajoutent ceux de sécurité publique : « *les enfants de moins de 6 ans représentent encore un tiers des noyades enregistrées chaque année* ».

En 2023, l'accent est mis sur la « *création d'une culture de l'olympisme et du paralympisme* » à l'école[270].

---

[266] *Cf.* : https://www.education.gouv.fr/bo/22/Hebdo39/MENG2228933X.htm

[267] *Cf.* : https://www.education.gouv.fr/bo/2023/Hebdo35/MENV2325293J

[268] Objectif effectivement fondamental, mais en matière de résultats concrets, l'adossement du ministère chargé des Sports à celui de l'Éducation nationale ayant été très fréquent, la formule peut paraître, là également, incantatoire aux yeux de certains.

[269] Appelé aussi « *Deux heures supplémentaires d'activités physique et sportive* », dans des documents du ministère chargé de l'Éducation nationale. Que traduisent ces différences sémantiques ?

[270] *Cf.* circulaire DGESCO du 4 juillet 2023 : https://eduscol.education.fr/3898/circulaire-de-rentree

Le deuxième axe des DNO de 2022 et 2023 vise à « *développer des offres de formation (…) aux métiers du sport* ». L'importance de l'aspect « *analyse des besoins* » est mieux prise en considération en 2023 avec l'annonce de la prochaine création d'un « *baromètre de l'emploi* » par l'INJEP.

En 2023, en cohérence avec l'objectif de prévention des noyades et du taux de tension observé sur les métiers de la filière aquatique (*cf. supra*), l'accent est mis sur le développement des formations de maître-nageur sauveteur (MNS) et la communication sur l'évolution réglementaire permettant aux titulaires d'un brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique (BNSSA) de surveiller les baignades en autonomie[271].

Le soutien de l'insertion sociale et professionnelle dans le secteur du sport est un aspect important de ce deuxième axe. Il était prévu en 2022 que 3 000 jeunes supplémentaires disposent d'un accompagnement spécifique (dispositif « *SESAME* »[272]). Suite aux engagements gouvernementaux pris lors du Grenelle de l'emploi et des métiers du sport, le 5 juin 2023, ce dispositif, et d'autres, sont renforcés.

Ces deux DNO visent également à encourager l'engagement de la jeunesse (quatrième axe), notamment par le renforcement de son implication dans l'encadrement sportif bénévole (différents dispositifs sont mentionnés). Cela est complété par le § 6.3 de ces deux DNO qui vise à « *appuyer l'action des bénévoles et des professionnels associatifs par des financements adaptés* », maintenant portés par l'ANS pour le secteur sportif.

Leur cinquième axe consiste à « *renforcer la place du sport dans la société* » (2022) en confortant sa « *dimension sociale et inclusive* », sécurisant les pratiques et renforçant « *l'éthique et l'intégrité* », précisions de 2023.

C'est là que sont développés les politiques actuelles spécifiques du ministère chargé des Sports, les plus emblématiques, au profit du sport pour le plus grand nombre, et principalement :

- Le Pass'sport[273], dont le principe a été validé par le Président MACRON en novembre 2020 et mis en place à partir de septembre 2021. L'objectif est de favoriser, par une aide financière de 50 €, l'inscription d'enfants et de jeunes adultes dans un club sportif. Renouvelé les années suivantes et élargi dans ses bénéficiaires potentiels depuis, après une hausse de 20 % en 2022, l'objectif 2023 a été fixé à 1,8 million de bénéficiaires. Une attention particulière doit être apportée aux publics prioritaires (primo-pratiquants, femmes, handicapés). [Nota : dans la DNO 2023, ce dispositif est présenté en § 1.2 relatif au développement du sport « *hors du temps scolaire* »].

  Néanmoins, les chiffres du recours au Pass'Sport sont un peu décevants. Les crédits à ce titre n'ont été utilisés qu'à 64 % en 2022. Le taux de recours moyen des ayants droits est estimé à 18,3 %[274]. Un tiers des familles renonceraient à l'utiliser en raisons

[271] *Cf.* décret n°2023-437 du 3 juin 2023 : https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=NeEGD3j3C28Edc8mzWGZeRyQFFTJn9TI-r7EnsN5b-I=

[272] Héritier d'un premier financement obtenu en 1999, appelé *Programme animation sport* (Pass) au début des années 2000. *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/sesame-486#:~:text=S%C3%89SAME%2C%20c'est%20quoi%20%3F,formation%2C%20suivi%20par%20un%20r%C3%A9f%C3%A9rent.

[273] *Cf.* : https://www.pass.sports.gouv.fr/

[274] *Cf.* Avis d'Éric JEANSANNETAS, sénateur, rapporteur spécial du PLF 2024, mission « SJVA » : https://www.senat.fr/rap/l23-128-331/l23-128-331-syn.pdf

de difficultés financières, nonobstant l'obstacle culturel, le manque « d'habitus » sportif, évoqué par ailleurs (cf., notamment, § 4.8).

- Le développement des maisons sport-santé (MSS)[275]. Là encore promises par le Président MACRON et lancées en 2019, les MSS ont pour but d'accompagner et de conseiller les personnes souhaitant pratiquer une APS à des fins de santé et/ou de bien-être, quel que soit leur âge. Elles ont d'abord bénéficié d'un accompagnement financier de l'État de 3,5 millions d'euros en 2021, rehaussé à 4,2 millions en 2022, année où on a pu comptabiliser 573 MSS. Dans le cadre d'une cinquième phase de développement, le ministère chargé des Sports prévoit d'y consacrer 6 M€ en 2024.

- Le développement du parasport, en favorisant l'inclusion dans les clubs sportifs des personnes en situation de handicap. Un guide a été réalisé à ce titre avec le Comité paralympique et sportif français (CPSF) et l'ANDES[276].

- Le développement, en liaison avec l'ANS, du plan 5 000 équipements de proximité[277], annoncé en octobre 2021[278]. [Nota : cette politique n'est pas évoquée spécifiquement dans la DNO 2023, le site de l'ANS donnant accès à la note de services destinée aux services déconcentrés du MSJOP en charge de l'instruction des dossiers de demandes de subvention, et à d'autres notes techniques].

- Le développement de l'activité physique en milieu professionnel, nouveauté de la DNO 2023, comme évoqué précédemment.

3.6 – Du nouveau modèle sportif français pour le sport pour tous

3.6.1 - Du FNDS à l'ANS, via le CNDS

Un Fonds national pour le développement du sport (FNDS) avait été créé en 1978, transformé, en 2005, en Centre National de Développement du Sport, doté d'une personnalité juridique[279]. Au cours de ses quarante années d'existence, ce Fonds fut l'objet de constants changements, dans son appellation, dans ses structures et dans ses champs d'interventions.

Initialement destiné à financer des équipements pour le « sport de masse », il a servi, selon les époques, de « bon à tout faire » (interventions pour des Jeux olympiques, pour la construction de très grands équipements sportifs, pour une coupe du monde de football…), d'autant plus que les crédits ministériels (budgétaires) tendaient à diminuer quand ceux du

[275] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/maisons-sport-sante-388

[276] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/guide-des-parasports-pour-les-elus-aux-sports-1823

[277] *Cf.* https://www.agencedusport.fr/plan-5000-terrains-de-sport

[278] Les équipements de tennis de table et les dojos semblent en préempter une bonne part.

[279] *Cf.* la fiche de « Repères historiques » correspondante : https://www.sports.gouv.fr/reperes-historiques-669

FNDS (extrabudgétaires) augmentaient… La politique de l'État en la matière a souvent varié avec le temps et les orientations des ministres en exercice[280].

Dans un rapport public intitulé « *Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État* »[281], la Cour des comptes avait fait, en 2013, un certain nombre de critiques sur le CNDS, structure qui avait succédé au FNDS.

Elle observait plus particulièrement que certains financements ne répondaient pas à l'objectif du sport pour tous ; elle demandait que la part territoriale soit recentrée sur l'accès à la pratique sportive en répondant à des appels à projets et en prenant davantage en compte les inégalités territoriales.

En 2013, un recentrage des activités du CNDS avait donc été décidé autour de trois orientations :

- concentrer ses interventions au profit des territoires et des publics les plus en difficultés ;
- agir de façon plus planifiée, dans le cadre de schémas régionaux du sport ;
- développer l'emploi sportif.

Jusqu'à sa disparition en 2019, le CNDS a toujours associé des représentants du mouvement sportif et des collectivités territoriales aux attributions de crédits. Néanmoins, la dispersion de ces acteurs leur permettait toujours de critiquer « l'imperfection » de cette concertation, jusqu'à obtenir la disparition du CNDS et son remplacement par l'Agence nationale du sport, en prenant pour occasion l'attribution à Paris des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

3.6.2 - Le contexte avant la création de l'Agence nationale du sport

En septembre 2017, pour beaucoup[282], notamment au CNOSF, l'objectif était assez explicitement la suppression à terme du ministère chargé des Sports, considéré comme anachronique, dans un monde de plus en plus « libéral »[283].

Les propos de Denis MASSEGLIA, président du CNOSF à l'époque, rapportés dans un rapport de l'IGJS de 2013[284], illustrent cette orientation. Ce rapport est déjà un peu ancien, mais il est toujours d'actualité :

« *Le président du CNOSF a ainsi indiqué à la mission d'inspection générale que le désengagement continu de l'État[285] constitue, selon lui, un facteur irréversible qui rend*

[280] *Cf.*, notamment, le chapitre V.

[281] Cf. : https://www.ccomptes.fr/fr/publications/sport-pour-tous-et-sport-de-haut-niveau-pour-une-reorientation-de-laction-de-letat

[282] Le rapport CAP 22 publié en 2018 sous l'égide du Premier Ministre préconisait que le ministère chargé des Sports abandonne le secteur du sport pour tous – *Cf.* sa proposition n° 18 « Eviter des dépenses publiques inutiles » en « Supprimant des doublons », p. 97 : https://www.modernisation.gouv.fr/publications/rapport-cap22

[283] *Cf.* les articles d'avril 2000 de Colin MIEGE sur l'ANS : https://www.droitdusport.com/auteur/colin-miege

[284] Mission relative au partenariat entre l'État et le CNOSF – Rapport 2013-M-11 – Mai 2013 – p. 9 : https://www.sports.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/anciens-rapports-igjs-rapport-relatif-aux-relations-entre-l-etat-et-le-cnosf-4553.pdf

nécessaire la diversification des sources de financements du mouvement sportif. Cette analyse le conduit à remettre en cause la gouvernance actuelle du sport et à s'interroger sur la nécessité de maintenir à terme une structure ministérielle spécifiquement dédiée au sport ».

S'agissant du « *désengagement continu de l'État* », l'analyse du président du CNOSF était peut-être pour partie pertinente à l'époque[286], mais il n'était certainement pas le mieux placé pour le dire, les moyens que lui octroyait le ministère ne faisant que croître ces années-là, nonobstant le fait que le budget de la délégation française aux JOP, portée par le CNOSF, est quasiment toujours alimentée en totalité par l'État. Or ces moyens étaient aussi en augmentation en matière de sport de haut niveau.

Mais ces critiques sur le désengagement de l'État ne sont plus pertinentes maintenant, - si tant est qu'elles l'aient réellement été -, quand on examine les crédits inscrits aux projets de lois de finances (PLF) de ces dernières années (*cf.* chapitre VI), même si l'on peut considérer, à juste titre, au regard des enjeux, notamment de santé publique, qu'ils sont toujours insuffisants.

Sans doute plus grave encore, c'est la relative indécision des gouvernements de ces dernières décennies sur le positionnement d'une « *structure ministérielle spécifiquement dédiée au sport* »[287], traduisant leur profonde indétermination conceptuelle sur le rôle du sport dans la société, qui a affaibli ce ministère depuis plus d'un quart de siècle.

Cela a été substantiellement aggravé depuis 2007 par la révision générale des politiques publiques (RGPP), les diverses missions de réforme de l'État qui l'ont suivie et les suppressions d'emplois de personnels qu'elles ont engendrées, aussi bien à la direction des sports, comme indiqué *supra*, que dans les services déconcentrés et établissements.
Concomitamment, les services déconcentrés, supports indispensables de la mise en œuvre des politiques ministérielles conduites par la direction des sports, ont été déstructurés[288], à plusieurs reprises[289] et ne sont pas encore vraiment stabilisés. Le nombre de CREPS a été sensiblement réduit, passant de 24 à 17[290].

La réalité de la volonté gouvernementale[291] du maintien d'une structure ministérielle spécifiquement dédiée au sport est devenue une question de plus en plus pertinente. La réduction des moyens de l'administration chargée des sports, tant au niveau central que déconcentré, rendait ce réseau de moins en moins efficace, donc inutile, donc supprimable…

---

[285] *Cf.* la tribune du 15 décembre 2010 de Valérie FOURNEYRON et Alain LORET : https://www.lemonde.fr/idees/article/2010/12/15/nicolas-sarkozy-se-sert-copieusement-du-sport-mais-ne-le-sert-pas-beaucoup_1453416_3232.html

[286] S'agissant des dépenses publiques en général, le rapport de P. GOULET soulignait leur lente érosion entre 2013 et 2016 – *Op. cit.*, § 2.2, p. 44

[287] Ministère de la Jeunesse et des Sports de plein exercice en 1966, puis secrétariat d'État ou ministère délégué rattaché à différents ministres, Qualité de la vie, Temps libre, Éducation nationale, etc. avant de redevenir ministère J&S. Partitionné en 2002, puis rattaché successivement à la Santé, la Ville, l'Éducation nationale, etc. *Cf.* la liste des ministres en charge de la Jeunesse et/ou des Sports : https://www.sports.gouv.fr/personnels-du-ministere-663

[288] *Cf.* le rapport d'inspection générale interministérielle : https://www.sports.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/anciens-rapports-igjs-missions-d-examen-de-l-organisation-et-du-fonctionnement-des-directions-d-partementales-interminist-rielles-ddi--4412.pdf

[289] *Cf.* la fiche de repères historiques relative aux services déconcentrés : https://www.sports.gouv.fr/reperes-historiques-669

[290] *Cf.* le rapport d' l'IGESR de septembre 2021 : *Bilan de la décentralisation partielle des CREPS* : https://www.education.gouv.fr/bilan-de-la-decentralisation-partielle-des-creps-326197

[291] Oubliant sans doute la nécessité de maintenir une structure nationale pour gérer les lois et règlements, ne serait-ce qu'en matière de sécurité des équipements, des manifestations sportives, de relations internationales, etc.

Cumulé à cela, les « *relations complexes* » entre l'État et les fédérations, son « *positionnement ambigu* »[292] avec le CNOSF, et, à plusieurs époques, ce que certains ont appelé en interne « *l'aplaventrisme systématique de la direction des sports et de certains ministres devant le mouvement sportif* »[293], n'ont pas arrangé les choses.

3.6.3 - La création de l'Agence nationale du sport

Dans ce contexte difficile, à la suite de l'attribution de l'organisation des JOP de 2024 à la ville de Paris, le Président de la République s'engage le 15 septembre 2017 à réformer « le *modèle sportif français* » et sa gouvernance.

Un peu paradoxalement, parce que l'organisation des JOP n'est pas juridiquement une compétence de l'État[294], et que la légitimité de ce dernier est davantage pour le sport pour le plus grand nombre, c'est largement l'attribution de l'organisation des JOP de 2024 qui a (conjoncturellement ?) « sauvé » le ministère chargé des Sports (et des JOP, pour la circonstance), en 2017. Il faudrait trouver mieux que la perspective des Jeux d'hiver de 2030 pour assurer sa survie et sa pérennité au-delà de 2024…

Il fallait aller vite pour respecter cet engagement présidentiel et répondre à ce qu'attendaient le monde du sport. Adoptant globalement les propositions formulée dans le rapport[295] de Laurence LEFÈVRE et Patrick BAYEUX[296] remis le 16 octobre 2018, écartant les objections juridiques du Conseil d'État, le gouvernement, par un simple article de la loi de finances pour 2019, a annoncé la création de « l'agence nationale du sport chargée de la haute performance sportive et du développement de l'accès à la pratique sportive »[297]. L'ordre d'importance était peut-être ainsi clairement annoncé ; c'est l'inverse de l'ordre des actions du programme budgétaire 219[298].

---

[292] Rapport 2013-M-11 – *Op. cit.* p. 60

[293] Une fois n'est pas coutume, nous ne citerons pas nos sources, les auteurs de ces propos, ni les ministres visés.

[294] Mais il ne faut pas oublier que le CIO impose à la ville candidate l'obtention d'un nombre important d'engagements de l'État pour que les JOP se tiennent dans un pays….

[295] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/nouvelle-gouvernance-du-sport-le-rapport-remis-la-ministre-1141

[296] Patrick BAYEUX considère que la nouvelle gouvernance mise en place ne s'appuie que sur quelques-unes des recommandations qu'il préconisait et que cela dénature son projet, l'ANS se réduisant à un pilotage des deniers de l'État dans une nouvelle structure, les Conférences régionales des financeurs du sport fonctionnant quasiment comme des services déconcentrés.
Mais proposer un modèle où il n'y avait aucun moyen juridique contraignant les collectivités territoriales et le secteur économique privé à participer financièrement ne pouvait aboutir qu'à cela ; la formule du GIP n'était donc pas adapté, comme l'écrivait le Conseil État ; l'ANS, à certains égards, n'est pas autre chose qu'un comité « Théodule » de plus, comme l'aurait certainement dit Charles de GAULLE.

[297] *Cf.* la fiche de « Repères historiques » correspondante : https://www.sports.gouv.fr/reperes-historiques-669

[298] Mais il ne faut pas oublier que la recommandation de l'IGJS de 2017 pour la création d'une agence ne concernait que le sport de haut niveau - *Cf.* : *La réussite sportive aux Jeux Olympiques et paralympiques « Performance 2024 »* – Rapport 2017-M-14 – Octobre 2017, https://www.vie-publique.fr/rapport/37400-mission-relative-au-modele-sportif-francais-etat-des-lieux-des-relatio

Il était aussi question de confier la gestion des CTS aux fédérations sportives[299].

Dans la hâte, l'Agence a été créée par un simple arrêté du 20 avril 2019, portant approbation d'une convention constitutive d'un groupement d'intérêt public (GIP) appelé « Agence nationale du sport ».

Son objectif consistait à « *renforcer les capacités sportives de la nation sur le fondement d'une gouvernance collégiale et concertée du sport, tout en contribuant à la réduction des inégalités sociales et territoriales en France* ». Il était ajouté que cette approche affirmait « *le lien organique, fondement de notre modèle, entre la performance sportive et la performance éducative et sociale du sport* ».

Le Conseil d'État considéra que le statut de GIP était inadéquat puisque le financement allait venir exclusivement de l'État (ce qui est toujours vrai en 2024, à 1,5 % près). Le statut d'établissement public était alors le seul cadre juridique correct. Le Gouvernement fut alors obligé de fonder l'Agence sur une base législative.

Roxana MARACINEANU, ministre chargée des Sports, a ainsi été contrainte d'utiliser le support d'un projet de loi portant ratification d'une « *ordonnance (…) relative aux voies réservées et à la police de la circulation les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024* » pour créer l'ANS[300], par son article 3, « accessoirement », si l'on peut dire…

Pour présenter au Parlement une profonde réforme du « modèle sportif français », le bout de la lorgnette pouvait difficilement être plus petit…

L'étude d'impact[301] (document devant expliquer les tenants et aboutissants du projet de loi y attaché), mérite d'être abondamment citée tant elle est importante.

« *Avec l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques en 2024, une nouvelle organisation du sport en France doit être conçue pour demeurer bien au-delà de ces évènements et permettre une transformation durable du sport en France. Cela contribuera pleinement à l'efficacité de l'action de l'État et les autres acteurs en matière de politique sportive* ».

Pour valoriser le changement annoncé, cette étude d'impact expose les défauts du « système » que l'on entendait supprimer, en critiquant les actions menées depuis une quinzaine d'années par le CNDS :

« *En matière de développement du sport, le mouvement sportif et les collectivités territoriales, mais aussi divers rapports de la Cour des comptes relatifs au CNDS, expriment leur insatisfaction quant aux modalités selon lesquelles les décisions sont prises en matière d'allocation des crédits.*

Les subventions actuellement versées par le CNDS, opérateur de l'État (…) pour le financement du sport de proximité, irriguent la vie concrète de nombreux clubs et fédération sportives (…) sans coordination effective avec les collectivités territoriales (…).

---

[299] Demande bien particulière, car si la gestion des CTS est confiée aux fédérations, ceux-ci deviennent aussitôt des cadres fédéraux… quel est l'intérêt ? Les fédérations augmentent leur nombre de salariés sans rien changer au système et le modèle français perd un de ses atouts (le second étant la délégation).

[300] Loi n° 2019-812 du 1er août 2019 : https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=NNwIJmwILIXF4AmGwWmH9-6yplGEb0Xgie4-T-nS53g=

[301] *Cf.* : https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl18-573-ei/pjl18-573-ei.pdf

En outre, ces financements peuvent parfois percuter les politiques fédérales et excluent souvent les réseaux non fédéraux (…). Bien qu'elles disposent de droits de vote au sein des commissions territoriales du CNDS depuis 2016, les collectivités territoriales estiment que son fonctionnement (…), ne permet pas la coordination efficace des moyens consacrés au développement du sport par les différents niveaux territoriaux, alors même que ceux-ci en sont de loin les principaux financeurs ».

La critique portait également sur une quasi absence de planification territoriale des équipements sportifs, bien justifiée, mais dont le CNDS n'était pas responsable. L'extraordinaire « désordre » du mille-feuilles territorial et de la pléthore des communes avec leurs intercommunalités (une « exception française » en Union européenne) et le refus d'y changer quoi que ce soit, étaient bien davantage et largement responsables de cette situation

3.6.4 - Les enjeux auxquels l'Agence doit répondre

Là encore, pour les présenter et afin d'éviter toute interprétation erronée, le mieux est de citer de nouveau l'étude d'impact :

« *Attachées au maintien d'un régime de compétences partagées, les collectivités locales proposent d'élaborer un projet sportif territorial visant à coordonner les projets et les financements sur la base de priorités partagées, et le cas échéant de créer par la loi une « conférence des financeurs » qui rende cette coordination obligatoire. Dans ce contexte, en matière de développement des pratiques, les crédits d'État répondraient à une logique de subsidiarité territoriale (intervention sur les territoires carencés) et thématiques (intervention en faveur de politiques émergentes : par exemple sport-santé) et en faveur des publics les plus éloignés de la pratique sportive* ».

L'étude d'impact conclut : « *Ces interventions peuvent difficilement être prises en charge par l'actuel CNDS pour des raisons tenant notamment à sa gouvernance (…). En particulier, la réussite du projet repose sur la capacité des associations d'élus à partager les critères d'intervention de l'agence avec les collectivités de façon à créer de réelles complémentarités locales. Dans ce contexte, il est apparu logique et primordial de rechercher une collégialité des acteurs et des critères d'intervention dans le cadre d'une autonomie de décision* ».

Il est ensuite affirmé qu'une nouvelle structure est aussi nécessaire au sport de haute performance et qu'elle devra être à la fois fort distante des structures publiques, pour avoir les coudées franches et, en même temps suffisamment proche pour bénéficier des fonds publics.

La présente étude portant sur le sport pour tous et non le sport de haut niveau, ce sujet n'est pas développé ici.

3.6.5 - Des interrogations actuelles sur l'ANS et son avenir

L'ANS a tenu sa première Assemblée générale le 8 avril 2019. Mais conférences régionales et conférences des financeurs ne se sont mises en place que très lentement et sa

« Convention constitutive » n'a été adoptée qu'en juin 2021. Son unique annexe consacrée aux « contributions apportées au GIP » n'indique nul autre apport financier que celui de l'État (par la contribution de taxes qui lui sont affectées et par une dotation du ministère chargé des Sports sur le programme budgétaire 219).

Des listes de contributions non financières apportées par tous les autres membres du GIP n'ont aucun rôle effectif dans l'activité du GIP et ne sont là que pour donner l'illusion que ce n'est pas uniquement l'État qui finance les activités de cette institution faussement collaborative.

De ce fait, l'ANS se positionne en (nouvel) opérateur de l'État, assez éloigné de ce qui avait été envisagé initialement par certains, du fait de l'attitude des autres acteurs et de son mode de financement, essentiellement fondé sur des crédits étatiques (482,7 M€ sur 488,5 M€ en 2024).

La Cour des comptes s'est livré à un examen critique de la situation en 2022[302]. S'y référant, comme au rapport de l'IGJS de 2017, le rapport des députées B. BELLAMY et S. SEBAIHI écrit : « *La création de l'Agence nationale du sport s'inscrit dans un mouvement de complexification de la gouvernance du sport et de l'affaiblissement de l'État au sein de cette dernière (…) répondant à une revendication du mouvement sportif (…).* ***Plus fondamentalement, le CNOSF est traditionnellement critique de la place jugée trop grande de l'État dans la gouvernance du sport. L'inspection générale a pointé à plusieurs reprises dans les revendications du CNOSF une volonté de dépérissement progressif des services du ministère chargé des sports, voire d'une disparition, à terme, d'une administration chargée des sports*** »[303].

Mais, bien évidemment, le mouvement sportif et le CNOSF souhaitent conserver les moyens et financements de l'État.

Le représentant de la Cour des comptes auditionné par B. BELLAMY, présidente de la commission d'enquête, a déclaré à propos de l'ANS que « *l'ambition d'une gouvernance partagée à responsabilités réparties n'a pas été atteinte* »[304].

Il est probable qu'à l'époque où le Président de la République avait évoqué le « *nouveau modèle sportif français* », il n'avait pas d'idées très précises sur ce qu'il devait être concrètement. S'agissant du sport pour tous, on a, en à peine deux ans, remis en cause un système qui fonctionnait depuis environ soixante ans, pour le remplacer par une structure prétendument de coopération, un groupement d'intérêt public, dans laquelle aucun partenaire, hormis l'État, ne veut mettre de moyens financiers[305].

Une fois de plus, l'État s'est montré faible et a donné à d'autres des droits de vote majoritaires sur ses propres crédits. Ces droits sont « *des prises de guerre* » de ses partenaires ; il semble également difficile de revenir dessus maintenant.

---

[302] *Cf.* le rapport : *L'Agence nationale du sport et la nouvelle gouvernance du sport : des défis qui restent à relever.*

[303] *Op. cit.* p. 66 ; les caractères gras sont dans le rapport cité.

[304] *Op. cit.* p. 67.

[305] Toujours vrai à 98,5 % en 2024.

Heureusement, en faisant du préfet le délégué territorial de l'Agence[306], ordonnateur secondaire des dépenses, l'État conserve une certaine maîtrise, *in fine*, mais cela revient à faire de l'ANS, pour l'essentiel, qu'un simple opérateur de l'État pour ce qui est du sport pour tous. La valeur ajoutée de ce nouveau modèle est quasiment nulle, et il est vraisemblablement plus coûteux en fonctionnement.

Si l'on avait voulu être logique en matière de partenariat et de pourcentage de voix, il aurait sans doute été plus pertinent d'en accorder à chacun, pour un projet donné, d'équipement, par exemple, *au prorata* des moyens financiers qu'il y consacrait. Mais, jusqu'à présent, les autres membres de ce GIP ne veulent[307] pas contribuer significativement aux moyens du groupement…

Les choses ne s'amélioreront, en terme de fonctionnement, que si une meilleure coopération se met en place.

Nous partageons la recommandation n° 14 de la commission d'enquête précitée : « *Au lendemain des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, réaliser un bilan complet de l'efficacité et de la pertinence de la nouvelle gouvernance du sport, en particulier de l'Agence nationale du sport, étant entendu que ce bilan ne pourra avoir pour seul critère la performance de la France aux Jeux. Ce bilan devra permettre une évaluation complète de l'action de l'ANS ainsi que l'opportunité de son maintien* » [308].

Dans ce cadre, il faudra aussi s'interroger sur le quatrième collège de l'ANS, représentant les acteurs économiques (qui détient 10 % des voix). Comment mieux l'associer, quelle forme de coopération est possible avec lui ? Il sera également intéressant de faire une étude comparative des coûts de gestion du FNDS, du CNDS et de l'ANS[309]. La création de cette nouvelle structure a-t-elle été source d'économies ?

Malgré les critiques qu'ils en font, les rédacteurs du présent ouvrage ne se prononcent donc pas, dans l'immédiat, sur la nécessité de maintenir ou non l'ANS, ou de la transformer, parce qu'ils n'ont pas étudié son organisation en matière de sport de haut niveau, parce que ses résultats ne sont pas encore connus, et parce qu'ils souhaitent que cette « évaluation complète » soit menée avec tous les regards nécessaires.

---

[306] *Cf.* décret n° 2020-1010 du 6 août 2020 : https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=-hnG23qWQuCQXOvfXPUBGItOq8XcERha8pUwrwNISdY=

[307] Mais, juridiquement, peuvent-ils contribuer au financement d'actions dont ne profiteraient pas les habitants de la collectivité correspondante ? Si la réponse est négative, probablement, elle met en évidence l'inadaptation de la création d'un GIP en ce domaine…

[308] *Op. cit.* p. 70.

[309] À « structure constante », évidemment ; c'est-à-dire en matière de gestion des crédits.

3.7 – Quelques réflexions prospectives

3.7.1 - Se poser de nouveau les bonnes questions et y répondre correctement

Compte tenu du contexte de la création de l'ANS rappelé ci-dessus, et face au résultat constaté en matière de sport pour tous, l'Agence n'étant, *de facto*, qu'un nouvel opérateur de l'État, il faut sans doute se poser de nouveau la question : est-il toujours légitime que l'État soit un acteur du sport en France en 2024 et après ? De l'EPS, ce n'est pas vraiment contesté, mais du sport, ça l'a été et l'est encore (*cf.* § 3.6.2, *supra*).

On trouve peu de réflexions sur ce sujet dans les rapports parlementaires déjà cités[310], ce qui est un peu compréhensible compte tenu de leurs commanditaires, davantage dans ceux de la Cour des comptes et du Conseil d'État, ce qui est plus logique dans la mesure où ils peuvent s'autosaisir.

On notera sur ce sujet que les choses ont un petit peu évolué depuis la création de l'ANS ; l'État, préoccupé qu'il y ait une suite sociétale aux JOP (« l'héritage ») semble avoir reconsidéré son rôle et tenté de reprendre en partie les compétences qu'il avait apparemment eu l'idée, un peu inconsidérément, d'abandonner (la gestion des CTS, le recensement des équipements sportifs, etc.). La situation qu'a décrite en 2022 la Cour des Comptes, de confusion des rôles et de manque de clarté, en a peut-être été pour partie à l'origine.

Examinons donc cette légitimité, actuellement, avec en mémoire l'histoire des relations entre l'État et le sport, depuis 1880, rappelée au chapitre I[er],

3.7.2 - De la légitimité d'un ministère

Le sport a de multiples facettes, ainsi que l'a montré également ce chapitre I[er]. Les pratiques ont considérablement évolué avec le temps, dans leurs formes, leur nombre, leurs finalités. Les acteurs du sport aussi. Depuis la seconde moitié du XIX° siècle, l'État s'est intéressé à l'éducation physique (dans une perspective militaire, puis éducative et de santé publique), ensuite au sport, pour des raisons qui ont varié avec le temps, souvent après les initiatives privées et en retard avec l'évolution de la société, en France comme dans le monde.

Depuis 1936, les objectifs de l'État en matière de développement des activités physiques et sportives (APS) ont concerné les loisirs, la santé, l'intégration sociale ; la préoccupation a été aussi le rayonnement international de la France, *via* le sport de haut niveau, de manière plus nette à partir des Jeux Olympiques de 1952 et, surtout, après la débâcle de la France à ceux de 1960 (le développement de la télévision, à cette époque, a fait du sport un enjeu encore plus politique et médiatique).

À partir de 1948, l'État a considéré qu'il devait user de son rôle régalien pour garantir aux citoyens la sécurité de la pratique, au plan matériel, physique et moral (loi HERZOG de 1963), même si ce dernier aspect, moral, a été un peu oublié ; son importance réapparait actuellement du fait des dérives éthiques constatées (violences sexuelles dans le sport, racisme, discriminations, défaillances de gouvernance des fédérations sportives, etc.). Cela

[310] Hormis le dernier, qui est le rapport d'une commission d'enquête.

est maintenant abondamment documenté dans des rapports parlementaires[311], par la commission BUFFET-DIAGANA, ou encore des rapports d'inspection générale (tous ne sont pas rendus publics, notamment ceux à caractère nominatifs), etc.

L'État a formalisé son rôle dans un cadre législatif global en 1975 (loi MAZEAUD) puis en 1984 (loi AVICE), avec quelques modifications depuis (lois BUFFET et LAMOUR).

Le rôle du sport et celui des activités de plein air en matière d'intégration sociale pour certains publics (jeunes en difficultés, femmes, handicapés, etc.) et de lutte contre les inégalités territoriales se développent dans le dernier quart du XX° siècle. Le début du XXI° remet en évidence leurs possibilités préventives et curatives en matière de santé publique.

À la question : « l'État a-t-il toujours une légitimité à intervenir dans le domaine du sport ? », à l'évidence, la réponse est toujours oui, compte tenu de son importance dans et pour la société, en référence aux principes constitutionnels d'égalité (de tous les publics, sur tout le territoire) et de fraternité (solidarité)[312]. Mais, plus encore, c'est une légitimité à intervenir dans le domaine des APS, concept plus englobant. Ce ministère ne doit pas être seulement celui des sportifs, mais celui des citoyens, sportifs ou non ; il doit garantir un droit aux APS, comme il le fait pour la culture ou l'éducation.

Les questions sont alors dans quels secteurs doit-il intervenir, dans quelles limites, comment, au sein du gouvernement, et dans ses relations avec ses partenaires.

3.7.3 - <u>De ses rôles et des secteurs qu'il doit couvrir</u>

Les questions de définitions du sport et des APS dans le § 1.4 du chapitre I[er] amènent à penser que la légitimité de l'État concerne l'ensemble des activités physiques et/ou sportives[313], si l'on veut être suffisamment englobant, tant de l'EPS que des sports intellectuels ou cérébraux, et de l'e-sport, ces derniers n'étant pas vraiment une activité physique.

Même si l'État a joué un rôle assez déterminant, à partir de 1960, dans le secteur du sport de haut niveau, des compétitions internationales et des JOP, qu'il y consacre beaucoup de moyens humains et financiers et qu'il a su s'octroyer 60 % des voix pour les votes en ce domaine au sein de l'ANS, contre 30 % dans les autres, dont le développement du sport pour tous, ce n'est pas là que se trouve l'essentiel de sa légitimité, même s'il en a bien une.

[311] Comme celui des députées B. BELLAMY et S. SEBAIHI rendu public le 23 janvier 2024, cité précédemment.

[312] On peut toutefois se demander si les politiques publiques promeuvent réellement le sport. Historiquement elles ont promu le sport pour faire la guerre, pour éduquer, pour être en meilleure santé, pour favoriser l'insertion sociale, pour améliorer le rayonnement international de la France, etc. En fait, les politiques publiques « instrumentalisent » le sport. Elles ne considèrent pas simplement le sport en ce qu'il est (son caractère ontologique), mais en ce qu'il participe de l'émancipation individuelle et collective. On peut s'étonner de la manière dont on présente la politique culturelle et la politique sportive : on n'entend jamais le ministre chargé de la Culture se justifier en évoquant le rôle éducatif, social, de rayonnement international de la culture… Chaque fois que l'on met un euro dans le sport, il faut expliquer que ce n'est pas vraiment pour le sport mais pour l'éducation, la cohésion sociale ou le reste. La France sera une vraie nation sportive quand on acceptera de dépenser de l'argent public pour le sport sans devoir le justifier par ses effets induits.

[313] C'est le concept d'APS qui figure dans l'énoncé de la loi AVICE de 1984, plus englobant que celui de la loi MAZEAUD de 1975, « relative au développement de l'éducation physique et du sport ».

S'agissant des JOP, c'est, en théorie, le CNOSF, dans son rôle de comité national olympique, correspondant du Comité international olympique, qui a toute légitimité (première mission du CNOSF, relevant du « cadre olympique »)[314].

S'agissant du reste du secteur de haut niveau, géré par les fédérations sportives internationales et nationales, le rôle régalien de l'État consiste, par la « délégation » accordée à une seule fédération française pour une seule discipline sportive, à faire en sorte que le titre de championne ou champion de France ne puisse être attribué simultanément à plusieurs personnes. C'est une régulation bien venue ; c'est du bon sens.

On peut discuter du niveau de l'implication du ministère chargé des Sports en matière de sport de haut niveau et des moyens qu'il y consacre, comparativement au sport pour tous. C'est un choix politique. En l'occurrence, comme nous le montrerons au chapitre VI, il en consacre moins, car les « actions » 3 et 4 contribuent principalement au développement du sport pour tous. S'agissant des moyens de l'État, dans leur globalité, en intégrant ceux du ministère chargé de l'Éducation nationale qui y contribuent, la « balance » est incontestablement au profit du sport pour tous.

Quoi qu'il en soit, et nonobstant certaines valeurs incontestables du sport de haut niveau pour les sportives et sportifs concernés, et malgré ses dérives (il y en a aussi ailleurs), il semble qu'il y ait, du moins encore jusqu'à présent, un consensus social majoritaire et suffisant pour que l'État continue à faire ce choix politique. Mais là, l'État n'intervient pas dans son rôle régalien ; il intervient en tant que partenaire du CNOSF et des fédérations sportives concernées. L'article L. 100-1. du code du sport, énoncé dans la loi du 2 mars 2022 (art. 7), exprime ce consensus social : « *Le développement du sport pour tous et le soutien aux sportifs de haut niveau et aux équipes de France dans les compétitions internationales sont d'intérêt général* ».

S'agissant des secteurs à couvrir, il vaut donc plutôt parler des activités physiques ou[315] sportives et, s'agissant de ses rôles, il faut distinguer celui de nature régalienne de celui en tant que partenaire.

S'agissant des publics concernés, l'État ne serait pas légitime au plan constitutionnel s'il ne s'intéressait pas à tous les publics, quel que soit leur âge ou leur sexe, les enfants et les jeunes scolarisés ou en cours d'étude, les sportives et sportifs encadrés, ceux qui pratiquent librement et les non sportifs. Son champ d'application est donc plus grand et plus large que celui des fédérations sportives et du CNOSF qui, en tant que comité national sportif français, ambitionne de les représenter.

3.7.4 - <u>De sa place dans l'organisation gouvernementale</u>

Si donc on reconnaît la légitimité de l'intervention de l'État en matière d'activités physiques et/ou sportive, il faut le positionner correctement dans l'organisation gouvernementale. Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'il erre depuis de nombreuses années. Ces divers rattachements (Éducation nationale, Temps libre, Santé, Solidarité, Ville, etc.) montrent bien qu'à tel ou tel moment, des objectifs étaient perçus comme communs (éducation, loisirs, protection de la santé et prévention, intégration sociale, etc.).

[314] Rapport 2013-M-11 – *Op. cit.* p. 19 sq.

[315] En français, le « ou » peut avoir un sens inclusif : « et/ou ».

Mais les bénéfices que l'on aurait pu attendre de ces rattachements ont rarement été importants. Les administrations concernées, tant au niveau central que déconcentré, n'ont qu'exceptionnellement coopéré ; au mieux, elles s'ignoraient, parfois « superbement », quand elles ne cherchaient pas à se neutraliser.

S'agissant des ministres, ministres délégués, secrétaires d'État et leurs cabinets, il en a souvent été de même.

Par ailleurs, s'agissant des moyens, comme l'écrit Perrine GOULET[316], « *le fait notable est* ***la dispersion des moyens et des financeurs de la politique du sport menée par*** *l'État, les crédits provenant à la fois du ministère de la Cohésion des territoires, du ministère de l'Éducation nationale, du ministère des Sports, et du ministère de l'Enseignement supérieur, et du ministère de l'Intérieur pour ne citer que les principaux. Avec, de plus, ce paradoxe selon lequel le ministère des Sports, chargé de définir et mettre en œuvre la politique gouvernementale dans ce secteur, n'est responsable directement que de 13 % des crédits consacrés au sport par l'État. Il y a un donc un hiatus entre la responsabilité que le ministère des Sports porte et les moyens dont il dispose, qui sont très largement en dehors de son périmètre d'intervention.* ».

Et Mme GOULET n'évoque pas le rôle du ministère des Armées, qui consacre des moyens importants au sport.

En conséquence, s'il y avait un positionnement logique d'un ministère chargé des activités physiques et sportives, ce serait pour coordonner une politique interministérielle, donc il devrait être placé auprès du Premier ministre. Cela a été le cas dans l'histoire, de 1968 à 1974, notamment avec Pierre MAZEAUD, mais cela n'a duré que six ans. Ce positionnement a néanmoins abouti à l'adoption par le Parlement de la première loi cadre d'ensemble sur les APS, ce qui n'est pas rien.

Mais nous ne nous faisons pas d'illusion. Ce ni le titre[317] (ministère chargé des APS plutôt que ministère chargé des sports), ni le type (ministère de plein exercice ou non), ni le positionnement qui garantissent la qualité des actions. C'est une question de prise de conscience, de capacité de coordination et de volonté politique, et d'incarnation de tout cela, dans la durée[318].

Ce fut sans doute le cas avec Charles de GAULLE et Maurice HERZOG, bien rarement après. L'est-ce de nouveau maintenant, avec l'ambitieux programme présidentiel pour faire de la France une vraie nation sportive ? L'avenir le dira.

Comme on l'a vu précédemment, les relations entre État et ses partenaires n'ont pas été et ne sont toujours pas faciles. Le fait qu'ils soient nombreux n'est pas nécessairement un handicap et peut même être un atout et une force, à condition que chacun soit à sa place, que les prérogatives de chacun soient claires, légitimes et respectées des autres, et qu'il y ait une réelle coordination, à tous les niveaux (national, déconcentré et local). En bref, il faut en finir avec des querelles un peu infantiles et que chacun ait un comportement davantage adulte.

---

[316] *Op. cit.*, p. 50

[317] Au plan médiatique, un ministère chargé des sports est sans doute une appellation davantage « parlante » pour la population qu'un ministère chargé des activités physiques et sportives, mais est-ce réellement un obstacle ? Les gouvernements ont souvent de l'imagination dans les appellations des ministères… Temps libre, Qualité de la vie, etc…

[318] Elle n'est que très rarement suffisante. La durée moyenne d'exercice des 26 haut-commissaire, ministres ou secrétaires d'État chargés des Sports de la Vème République qui se sont succédé jusqu'à 2022 est d'environ 30 mois en moyenne, soit deux ans et demi, le record appartenant à Maurice HERZOG (88 mois ; sept ans et quatre mois), le minimum étant d'un mois et deux jours…

3.7.5 - Pour une stratégie nationale

Ainsi que l'exprime le rapport de F. GATEL et F. CORMIER-BOULIGEON[319], « *Pour que ce rapport ne soit pas simplement un rapport de plus, ou un rapport de trop, et qu'il ancre définitivement dans le réel l'ambition du président de la République de faire de la France « une vraie nation sportive », nous invitons le Gouvernement à mettre en place une stratégie nationale dans le champ du sport à l'horizon 2030, (qui), impulsée par le Premier ministre, sera mise en œuvre par le ministre chargé des Sports placé auprès de lui. Elle sera déclinée, notamment par l'Agence du sport dans son domaine de compétences, par le biais de plans d'actions pluriannuels de 4 ans déclinés jusqu'au niveau local, mais aussi au niveau interministériel. Formellement, une programmation pluriannuelle fixera en particulier les ambitions de l'État dans le domaine de l'emploi ainsi que dans celui de la rénovation et de la construction d'équipements sportifs* ».

Le Conseil d'État, dans son rapport de 2019 « *Le sport : quelle politique publique ?* » ne la définit évidemment pas mais fait des « propositions » pour « rassembler et responsabiliser les acteurs de la politique publique du sport », à savoir : « *Préserver l'incarnation de la politique publique du sport au niveau gouvernemental pour asseoir sa prise en compte à l'échelle interministérielle et réaffirmer ses missions fondamentales* » conduisant à « *réunir dans une instance de pilotage interministérielle les principaux acteurs institutionnels intéressés par la définition d'une stratégie pluriannuelle en matière de politique sportive, afin d'assurer la cohérence et la continuité de leurs actions respectives* ».

On notera que le rapport de F. GATEL et F. CORMIER-BOULIGEON place le ministère chargé des Sports auprès du Premier ministre, comme proposé au § 7.1, ci-après. On rappellera également (cf. § 3.4.5) que la ministre chargée des Sports s'est engagée, lors de la présentation du rapport BUFFET-DIAGANA[320], à ce qu'il y ait une concertation « *au cours du* ***premier semestre 2024*** *pour aboutir, d'ici la fin de l'année 2024, à une* ***initiative législative gouvernementale conduisant à une rénovation du sport français,*** *en héritage des Jeux de Paris 2024 (…)* ».

Il faut avoir davantage d'ambition que lors de la rédaction de la loi de 2022 visant à démocratiser le sport en France, qui a laissé sur leur faim certains parlementaires (cf. § 3.6).

Il conviendrait que ce soit une loi d'un rayonnement comparable à la loi MAZEAUD de 1975 et la loi AVICE de 1984, positionnant clairement l'État dans ses objectifs (le sport pour tous, partout, à tous les niveaux), précisant son double rôle, régalien et de partenariat, et dans les modalités, adultes, de ses relations avec ses partenaires. Si le Président MACRON veut être fidèle aux orientations de son discours de vœux du 23 janvier 2024, il pourrait en reprendre de nombreux éléments pour construire cette loi.

Préalablement à cette loi cadre, qui instaurerait un droit à une APS régulière et sécurisée tout au long de la vie selon ses conditions et motivations, un « grenelle de l'APS » dans le pays aurait du sens pour définir la façon de mener réellement et localement le dialogue social sur ces objectifs de santé publique et de cohésion sociale.

---

[319] *Op. cit.*, p 74 & 75

[320] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/remise-du-rapport-du-comite-national-pour-renforcer-l-ethique-et-la-vie-democratique-dans-le-sport

Si cela se double d'une loi- programme pluriannuelle sur ses moyens, ce n'en sera que mieux…

Wait and see, là encore, en quelque sorte…

3.7.6 - Pour un meilleur fonctionnement territorial

Cette importante question ne concerne pas uniquement les financements, les équipements, mais aussi et peut-être surtout, l'animation sportive.

Comme avec le mouvement sportif, les relations que l'État entretient en matière de sport avec les collectivités territoriales ont pu également être tendues, telles que le manifeste parfois l'ANDES. L'État leur reconnaît néanmoins un rôle essentiel en matière de développement du sport pour tous, notamment pour ce qui est des équipements sportifs, où elles sont devenues le principal financeur. Mais, comme déjà rappelé, elles ne doivent pas oublier que l'État leur a transféré une part importante de ses moyens dans la dotation globale d'équipement (DGE), après les lois de décentralisations des années 1981 et suivantes.

Le sport est une compétence partagée depuis longtemps. Les collectivités territoriales et leurs structures de coopération sont toutes compétentes, sauf transfert décidé entre elles.

La loi NOTRe du 7 août 2015 maintient **le principe de compétences partagées dans les domaines ayant un caractère transversal** : *"Les compétences en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, 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"*.

De plus tout ce qui n'est pas interdit étant possible, n'importe qui peut s'estimer compétent…

Si ce cadre législatif ne change pas, - il est peu probable qu'il change maintenant -, la seule manière d'utiliser les avantages d'un multi partenariat et non d'en subir les inconvénients, c'est de développer une vraie coordination.

Cela est tout aussi vrai au plan national que territorial, y compris local.

Il faut donc préciser le positionnement et les rôles respectifs de chacun dans le cadre d'une vraie « stratégie » nationale.

Un rapport de l'IGJS de 2016[321] a insisté sur les désorganisations et les coûts résultant du désordre consécutif à la fois au grand nombre de collectivités locales et à l'extrême imbrication de leurs compétences dans les domaines du sport (construction, entretien et animation) : « *L'empilement des compétences et de l'engagement financier des collectivités demeure un facteur de complexité* »[322]. « *Les financements comme les compétences se*

[321] *L'optimisation des dépenses publiques en faveur du sport* – Août 2016

[322] *Op. cit.* p. 47

cumulent »[323], l'aide au fonctionnement des associations et sociétés sportives étant « à guichet ouvert »[324].

Tout cela est très chronophage.

D'où les propositions du rapport de P. GOULET[325], rédigé en 2018, un an avant la création de l'ANS, visant à : « *intégrer le sport dans le champ des compétences obligatoires des Conférences Territoriales de l'Action Publique (CTAP) et mettre fin au principe de compétence générale applicable dans le domaine des sports, afin de spécialiser chaque niveau de collectivité sur les domaines d'intervention où leur plus-value est la plus forte.* »

P. GOULET[326] avait relevé une première raison du « gâchis » résultant de ce que « tout le monde s'occupe de tout » dans le domaine des sports. « *Si la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 a prévu un exercice « partagé » ou « concerté » des compétences au niveau régional,* via *la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), toutefois le sport n'a pas été inscrit parmi les compétences dont l'exercice implique le concours de plusieurs échelons, ainsi que la désignation d'un chef de file. Et dans la pratique, peu de CTAP se sont encore emparé du sujet sportif. La faible implication budgétaire des régions dans le sport leur donne, il est vrai, une légitimité assez faible pour aller au-delà du stade de la discussion et impulser des actions structurantes* ».

« Il s'ensuit, en l'absence d'une organisation, d'une action coordonnée et d'une gouvernance du sport au niveau local, un manque de lisibilité des politiques sportives et des missions respectives des différents acteurs »[327].

De sorte que « *La logique et l'efficience du partage des compétences sportives entre collectivités territoriales (…) nécessite de lancer une réflexion quant à leur clarification, voire à engager une spécialisation des dépenses sportives prises en charge selon le niveau de collectivité, pour que la dépense publique soit plus efficace dans le domaine du sport* ».[328]

Mais la loi NOTRe en a disposé autrement…

La nécessité d'une planification territoriale est néanmoins toujours évoquée et demeure nécessaire. Ainsi, le rapport de F. GATEL et F. CORMIER-BOULIGEON, remis en février 2019 (après l'annonce de la création de l'ANS faite en décembre 2018), mentionne : « *Au niveau territorial, nous pensons qu'il est indispensable de réunir les acteurs autour de projets sportifs territoriaux (PST), au niveau local approprié pour mettre en cohérence la vision 2030 et les plans d'action pluriannuels avec les politiques sportives locales* ».

La multiplicité des niveaux de collectivités territoriales, leur nombre sans doute excessif et l'enchevêtrement de leurs compétences est, de façon générale, une des causes des difficultés

[323] *Op. cit.* p. 50

[324] *Op. cit.* p. 51

[325] *Op. cit.* p. 60

[326] *Op. cit.* p. 56

[327] *Op. cit.* p. 58

[328] *Op. cit.* p. 6

du pays, auxquelles il ne semble pas que les élus, quel que soit leur bord, aient la volonté de remédier. Ce problème est particulièrement visible dans les domaines sportifs.

Depuis sa création, l'Agence doit travailler sur des projets régionaux élaborés par des Conférences territoriales du sport et des Conférences des financeurs. Mais ce « système » ne s'est mis en place que très lentement, sans qu'aujourd'hui on sache si et quand on y parviendra.

On peut regretter le caractère partagé de ces compétences, mais c'est ainsi, et il est maintenant certainement illusoire de tenter de le remettre en cause. La bonne solution pratique passe par une vraie coopération.

Concrètement, pourrait se traduire dans l'élaboration du projet sportif territorial (PST) mentionné à l'article L.112-14 du code du sport, et du nouveau plan sportif local, intégré dans le nouvel article L.113-4 par la loi du 2 mars 2022 (art. 14) : « *Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (…) peuvent établir un plan sportif local afin de formaliser et d'ordonner les orientations et actions visant à la promotion et au développement de la pratique des activités physiques et sportives sur leur territoire. Le plan tend à l'organisation d'un parcours sportif diversifié tout au long de la vie pour l'ensemble des publics, par la coopération et la mutualisation des ressources humaines et matérielles de la vie sportive locale. Le plan intègre une réflexion sur le développement de la pratique sportive féminine, du sport adapté et du handisport. Il favorise les initiatives environnementales et d'intégration sociale et professionnelle par le sport* ».

Mais cela serait grandement facilité si les membres du GIP se dotaient d'un chef de file bien identifié, par projet ou groupe de projets, comme nous le proposons, après plusieurs parlementaires.

L'élaboration d'un plan sportif local peut être l'occasion d'associer davantage le citoyen. En effet, tout est si sectorisé et administré que la concertation et la co-construction avec les acteurs de la société civile a du mal à émerger dans la mise en œuvre opérationnelle et locale des objectifs fixés.

Les conférences régionales de développement du sport en sont certes des prémices mais sont trop éloignées des bassins de vie et n'associent pas assez ces acteurs qui n'ont pas de véritables représentants. Le plan sportif local peut être l'occasion.

%%%%%%%%%%%%

Chapitre IV

L'éducation physique et sportive en milieu scolaire et universitaire

« *Une nation sportive se construit d'abord à l'école* » écrit Claudia ROUAUX, députée, dans son rapport pour avis sur le budget des sports pour 2023[329]. Pour contrer la sédentarité qui, selon l'OMS, « *constitue le quatrième facteur de risque de mortalité dans le monde et serait responsable de 6% des décès* », comme elle le rappelle et le développe, « *L'école primaire est le lieu idéal de la formation de « l'habitus »[330] sportif* ».

La loi du 18 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives a distingué l'EPS obligatoire, sous la responsabilité du ministère chargé de l'Éducation nationale, de ce qu'on désigne sous le vocable de « sport scolaire ». Ce dernier est constitué d'activités volontaires, donc facultatives. Elles sont mises en place par des structures organisées juridiquement sous forme d'associations sportives quelque peu particulières, respectivement, pour l'école primaire, au sein de l'Union sportive de l'enseignement du premier degré (USEP)[331] et, pour les collèges et lycées, au sein de l'Union nationale du sport scolaire (UNSS)[332]. Ce rôle est tenu par l'Union générale sportive de l'enseignement libre (UGSEL)[333] pour les établissements privés d'enseignement catholique, de l'école à l'enseignement supérieur.

Ces deux « sphères », EPS obligatoire et sport scolaire facultatif, organisées dans et autour du même cadre scolaire, sont distinctes et complémentaires. Le sport scolaire peut constituer un approfondissement et une diversification de l'EPS et favoriser l'engagement associatif.

Il convient d'examiner les conditions dans lesquelles les activités physiques et sportives (APS) sont pratiquées aux âges de la scolarité obligatoire (ou légèrement prolongée). Elles font l'objet de remarques critiques depuis fort longtemps, principalement pour ce qui concerne l'école primaire. Diverses tentatives ont été engagées pour tenter d'y remédier, notamment à partir de 1981 et, plus précisément, depuis la circulaire interministérielle Éducation nationale et Jeunesse et Sports du 13 décembre 1984, connue sous le nom de circulaire « CALMAT-CHEVÈNEMENT » intitulée : « Aménagement du temps scolaire (ATS) dans le premier degré (…) »[334].

Mais plusieurs dispositifs « d'aménagement du temps de l'enfant » se sont succédé au cours des quatre dernières décennies, avec des sigles plus ou moins explicites (ATS, ARVEJ, contrats

---

[329] *Cf.* p. 51 sq. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-cedu/l16b0374-tvii_rapport-avis

[330] Notion renvoyant à la littératie physique, évoquée en introduction.

[331] *Cf.* : https://usep.org/index.php/2017/03/27/lusep-en-quelques-mots/

[332] *Cf.* : https://www.unss.org/

[333] *Cf.* : https://www.ugsel.org/

[334] *Cf.* la fiche de repères historiques relative à l'aménagement du temps de l'enfant : https://www.sports.gouv.fr/reperes-historiques-669

bleus, CATE, CEL, PEDT…)[335]. Cette prolifération de dispositifs n'est pas *a priori* un bon signe ; d'ailleurs ils n'ont pas réglé correctement et suffisamment les problèmes pour autant.

En plus d'une absence de politique suffisamment volontariste et permanente de l'État, une des raisons de cet échec en est l'inégalité des moyens consacrés par les communes à l'aménagement de ces rythmes scolaires. Dans certains cas, après l'école, ce n'était que de la « garderie », avec un encadrement pédagogique peu ou mal formé. Dans ces conditions, mieux valait rester à l'école… Pour réussir dans ces dispositifs, une motivation, des objectifs et des moyens sont nécessaires.

Le constat qui pourrait être fait de ces nombreuses expériences est plutôt celui d'une dégradation continue de la situation.

Faute de vouloir mieux, on est revenu à un rythme scolaire sur quatre jours et demi pour les écoles primaires, la règle habituelle maintenant, avec une pause méridienne d'1h30, en général. Mais 93 % des communes ont obtenu une dérogation pour repasser à quatre jours (source MENJ, septembre 2023). Il faut analyser lucidement les raisons de ces échecs et se demander s'il existe en France un pouvoir politique avec un courage suffisant pour trouver des solutions à la hauteur des problèmes rencontrés.

Il est en effet probable que les catégories sociales les plus aisées ou dirigeantes s'accommodent des défauts criants de la situation en compensant, pour leurs enfants, à titre privé et généralement dans le secteur associatif ou marchand, les manques dont les autres, majoritaires, souffrent. Peut-être les familles aisées n'ont-elles pas d'autre choix, mais si la société dans sa globalité s'y résout, cela s'oppose à l'objectif de réduction des inégalités de l'école publique.

Ce point attire également l'attention, au-delà de l'aspect financier, sur l'importance de la culture sportive de l'entourage familial dans le développement du goût des jeunes pour le sport car, s'il doit se construire à l'école, comme pour le reste de la culture, il ne se construit pas qu'à l'école.

Les horaires officiels de l'enseignement de l'EPS sont actuellement de 30 mn par jour à l'école maternelle (on parle alors officiellement d'activité physique), 3 heures par semaine à l'école élémentaire, puis, au collège, 4 heures en sixième, 3 heures de la cinquième à la troisième et 2 heures au lycée.

Que la jeunesse bénéficie d'une éducation physique et sportive pendant toute l'enfance et l'adolescence est une question essentielle de santé publique. Ce qui est acquis pendant cette période, au plan morphologique, physiologique, moteur, comme au plan psychologique, culturel et sociétal, est déterminant pour se doter d'une population adulte en bonne santé.

Comme le montrent de nombreuses études scientifiques et médicales la situation continue à s'aggraver et la pandémie liée à la COVID 19 l'a amplifiée.

Pour régler ce problème, on a pu entendre de nombreuses déclarations d'intention généreuses et souvent répétées par les différents gouvernements successifs, notamment à l'occasion des JOP de 2024. Mais aucun n'y est encore parvenu. Y-en-a-t-il un qui relèvera correctement le défi ?

[335] *Cf.* la fiche de repères historiques relative à l'aménagement du temps de l'enfant pour l'explicitations de ces sigles et programmes.

4.1 – En quoi l'éducation physique et sportive est une « matière » scolaire fondamentale

Le Code de l'éducation (art L 121-5) donne le panorama général : « *L'éducation physique et sportive et le sport scolaire et universitaire contribuent à la rénovation du système éducatif, à la lutte contre l'échec scolaire, à l'éducation à la santé et à la citoyenneté et à la réduction des inégalités sociales et culturelles. Les contenus de l'enseignement et l'éducation physique et sportive sont de la responsabilité de l'Éducation nationale. Le sport scolaire participe de la nécessaire complémentarité avec les pratiques périscolaires et extrascolaires, en lien avec les projets éducatifs territoriaux et les partenariats avec le mouvement sportif associatif* ».

Cette rédaction porte la trace d'une ambitieuse réforme, contenue dans la loi du 8 juillet 2013[336], d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, dont des pans importants ont été rapidement abandonnés. La distance entre la théorie et la pratique, entre le droit et son application, entre l'affichage et la réalité est souvent fort importante…

L'EPS est l'une des huit composantes du socle commun des connaissances et compétences[337] destinée à ce que l'élève « *s'exprime par des activités physiques, sportives ou artistiques, impliquant le corps. Il apprend ainsi le contrôle et la maîtrise de soi* »[338].

Comme l'écrit en 2020[339] Véronique ELOI-ROUX, Inspectrice générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR), doyenne du groupe EPS :

« *Parmi les disciplines scolaires obligatoires, l'EPS est la seule où le corps est au cœur des enseignements, dans ses dimensions physiologiques, motrices mais aussi cognitives et affectives.*
Grâce à l'EPS, l'élève vit des situations bien spécifiques dans sa journée d'école, pour lui permettre de :

- *développer sa motricité (…)*
- *s'approprier des méthodes pour mieux apprendre (…) ;*
- *partager des règles, assumer des rôles et des responsabilités : il apprend à respecter des règles, des codes et à comprendre pourquoi et en quoi ceux-ci sont nécessaires, mais aussi à accepter l'autre ;*
- *entretenir sa santé : au sens large donc en agissant sur le plan physiologique mais aussi sur des dimensions psychologiques comme la confiance en soi, par exemple ;*
- *s'approprier une culture sportive et artistique…* ».

L'acquisition de ces cinq « compétences générales » de l'EPS se réalise pour les élèves par un enseignement qui s'appuie sur les objets pédagogiques que sont les activités physiques, sportives et artistiques (APSA) réparties en cinq « champs d'apprentissage » (les quatre premiers seulement pour l'enseignement primaire – *cf.* § 4.3.1 ci-après). Un élève doit vivre des situations, et éventuellement atteindre des objectifs, dans l'ensemble de ces champs, selon la répartition qu'en font les programmes des différents cycles.

---

[336] *Cf.* : https://www.education.gouv.fr/loi-ndeg2013-595-du-8-juillet-2013-d-orientation-et-de-programmation-pour-la-refondation-de-l-ecole-5618

[337] *Cf.* : https://www.education.gouv.fr/le-socle-commun-de-connaissances-de-competences-et-de-culture-12512

[338] *Cf.* décret n° 2015-372 du 31 mars 2015 : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000030426718

[339] Revue *EP&S* n° 389 – septembre-décembre 2020 – p. 10 & 11

Ainsi que le développe V. ELOI-ROUX : « *C'est le passage contraint par ces différentes expériences tout au long du cursus, qui garantit en EPS une pratique équilibrée et diversifiée aux élèves (…). L'EPS se pose donc en service public gratuit et accessible à tous les élèves, sportifs ou non, filles ou garçons, issus de toutes les catégories sociales, ruraux ou urbains, valides ou en situation de handicap, petits ou grands, motivés ou réfractaires à la pratique physique, etc.; avec la volonté affirmée de lutter contre les inégalités, de pallier les hétérogénéités de contextes sociaux et de vie des enfants. Certains élèves accèdent par exemple à des activités physiques qu'ils n'auraient jamais découvertes sans l'école ou apprennent à nager grâce à l'école* ». Pour certains élèves, « *les cours d'EPS sont les seuls moments d'activité physique de la semaine* ».

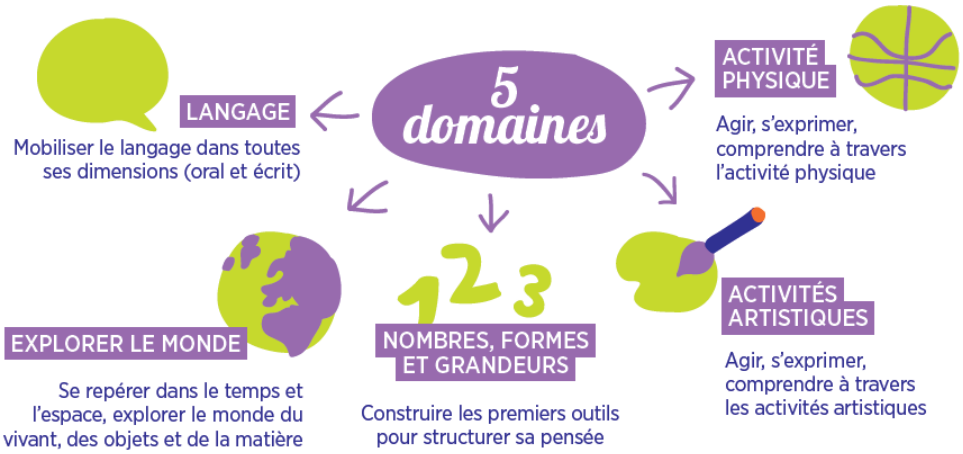
L'EPS est donc fort heureusement obligatoire. C'est une matière complexe qui nécessite une formation professionnelle spécifique et approfondie.

4.2 – De l'éducation physique et sportive dans l'enseignement primaire

L'école maternelle et l'école élémentaire constituent l'enseignement primaire.

4.2.1 - <u>À l'école maternelle</u>

La scolarité dès l'école maternelle est maintenant obligatoire en France, depuis septembre 2019, à partir de 3 ans[340]. Depuis 2015, les programmes prévoient cinq grands domaines d'apprentissage[341].



(Tableau n° 14 – Les 5 grands domaines d'apprentissage à l'école maternelle – Source MEN)

En matière d'activité physique (ou de « motricité » ; on ne parle pas d'EPS, *stricto sensu*), les horaires sont de 30 mn/jour. Dans certaines classes, en général dans les petites sections, l'enseignement se déroule plutôt le matin. Pour les moyennes et grandes sections, c'est plutôt l'après-midi (Les petits font une sieste l'après-midi après une pause méridienne de 2h ; toutefois ce schéma est variable selon les écoles).

[340] *Cf.* la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019, Pour une école de la confiance, art. 11 :https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000038847541/2019-07-29/

[341] *Cf.* : https://www.education.gouv.fr/programmes-et-horaires-l-ecole-maternelle-4193

Quoi qu'il en soit, l'école maternelle est peut-être le seul endroit où les horaires officiels d'enseignements sont le mieux respectés. Une des raisons en est qu'en général toutes les écoles maternelles sont dotées d'une salle de motricité, avec du matériel pédagogique pouvant s'accroître d'années en années.

Les équipes enseignantes sont invitées à mettre en place des progressions pédagogiques. Le partage d'une salle commune incite à une réflexion collective.

L'école maternelle est une période où l'on peut être assez satisfait de l'enseignement de ce que l'on peut considérer comme un préalable à l'EPS. Cela se dégrade vite après, notamment à l'école élémentaire…

4.2.2 - <u>À l'école élémentaire</u>

Du nombre d'heures de cours

Il est unanimement constaté que les horaires effectués dans le primaire (à l'école élémentaire), sont, en moyenne, très inférieurs à l'horaire officiel, maintenant de 3 heures par semaine[342].

Ce n'est pas nouveau. Déjà, en 1977, le directeur des écoles écrivait qu' « *il ne saurait encore être question de classes primaires où les enfants reçoivent une éducation physique et sportive par trop insuffisante (quelques heures par mois, par exemple)* »[343]. Il le rappelle en 1981 : l'EPS « *doit désormais être une réalité dans toutes les écoles et être assurée dans chaque classe, à chaque enfant, dans le respect de l'horaire officiel* »[344]. Les choses ont-elles changé depuis ? Certes, davantage d'heures de cours sont assurées, à peu près partout, mais les horaires officiels ne sont toujours pas respectés.

Un rapport de 2012[345], de l'Inspection générale du ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative sur « La pratique sportive à l'école primaire » considérait que l'horaire effectif était, en moyenne de 2 h 15. Les inspecteurs Christian LOARER et Joël SALLÉ écrivaient en outre, qu'il s'agissait « *d'un enseignement laissé à l'initiative de chacun qui agit comme il le veut, comme il le peut* ».

Quatre années plus tard, en 2016, le rapport parlementaire de P. DEGUILHEM & R. JUANICO [346] est plus critique encore : « *Les horaires indiqués dans les textes officiels sont de 108 heures par an, ce qui équivaut à trois heures par semaine. (…) Peu d'enquêtes sont menées localement dans le but de connaître l'horaire effectif de pratique par les élèves dans le cadre scolaire. En l'absence de chiffres fiables, ce sont les impressions qui dominent : « une heure trente à deux heures » ; « en général en deux séances par semaine » ; « le modèle dominant est de deux fois une heure, hors période de piscine ». Ces données, déjà en deçà des horaires obligatoires, ne correspondent pas nécessairement au temps effectif de pratique* ».

---

[342] Soit 108 heures sur une année scolaire, ce qui est très peux, d'autant qu'il faut déduire les temps de transport et de passage aux vestiaires.

[343] Circulaire du 16 décembre 1977 « *relative à la pratique de l'éducation physique* ».

[344] Circulaire interministérielle n° 81-193 et 81-118 B du 11 mai 1981.

[345] *Cf.* : https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/124000289.pdf

[346] *Op. cit.* p. 45

Trois années plus tard, la Cour des comptes, en 2019, dans le rapport « L'école et le sport ; une ambition à concrétiser »[347], titre qui, dans le style de cette institution, est extraordinairement critique, recommande de « *contrôler l'effectivité des trois heures d'enseignement obligatoire en primaire et veiller à leur respect* ».

La répétition n'a pas pour autant entraîné de changement. Mais tout n'est pas seulement une question de volume horaire, tant s'en faut.

Outre les questions de formation (*cf. infra*), la disponibilité d'équipements sportifs constitue souvent un obstacle (ainsi, dans certaines zones du territoire, l'absence de piscine[348] explique que bien des enfants ne sachent pas nager à l'issue de la classe de sixième, apparemment de plus en plus, alors que c'est un objectif officiel). Certains équipements font partie des établissements scolaires (dans le primaire, l'EPS est souvent pratiquée dans les locaux de l'école), mais souvent il faut utiliser des équipements de collectivités territoriales. En conséquence l'accès aux scolaires, de droit, est parfois freiné, de fait : éloignement, conflits d'usages.

Mais ces éloignements n'ont pas que des inconvénients ; ils sont aussi l'occasion pour les enseignants de proposer un peu de marche aux enfants, ce qui est de moins en moins dans leur culture, comme dans celle de leurs familles.

4.2.3 - <u>De la formation des professeurs des écoles</u>

L'EPS est enseignée, dans le primaire par les professeurs des écoles. Leur formation fait l'objet de remarques critiques, tant en interne qu'en externe.

Dans leur rapport de 2016, les députés P. DEGUILHEM & R. JUANICO écrivent : « *Tous les responsables et acteurs auditionnés ou rencontrés par la mission ont immanquablement mentionné l'effort nécessaire en matière de formation (…). Au cours des différents échanges, la mission constate, de manière assez paradoxale que, dans le 1er degré, la formation en EPS n'est pas une priorité, voire est parfois négligée au point de reléguer l'enseignement de cette discipline à d'autres (intervenants extérieurs à l'école)* ».

La Cour des comptes l'avait déjà écrit : « *Les professeurs, qui ne reçoivent qu'une très faible formation (moins portée sur la pratique que sur des connaissances théoriques), y sont pourtant chargés de l'enseignement de l'EPS, à l'instar des autres disciplines, à raison de 3 heures par semaine. Des intervenants extérieurs sont autorisés à les aider* ».

Trois ans plus tard, les parlementaires F. GATEL et F. CORMIER-BOULIGEON ont répété qu'il fallait : « *améliorer la formation initiale et continue des professeurs des écoles sur l'enseignement de l'éducation physique et sportive à l'école* », notamment en renforçant « *les synergies avec le mouvement sportif et la participation des éducateurs fédéraux à la formation des enseignants (…) pour que la pratique des APS devienne un élément attractif de la culture des élèves dès leur plus jeune âge* ».[349]

Des entretiens menés par les auteurs du présent document avec des professeures des écoles de la région parisienne, enseignantes de plus d'une vingtaine d'année d'expérience, mettent

---

[347] *Cf.* : https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lecole-et-le-sport-une-ambition-concretiser

[348] Une des causes en est que les communes gèrent de moins en moins les piscines en régie directe, et n'imposent pas aux gestionnaires les créneaux horaires nécessaires aux écoles (pour des questions de coûts).

[349] *Cf.* : https://www.vie-publique.fr/rapport/268915-sport-activites-physiques-et-sportives-tout-au-long-de-la-vie

en évidence que, malgré ces avis convergents, la formation des professeurs des écoles a nettement régressé depuis les années 2000.

Les structures chargées de la formation des enseignants du primaire ont connu une histoire difficile au cours de ces trente dernières années. Succédant aux écoles normales primaires, les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) ont été créés en 1990. Ils ont été remplacés par les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPÉ) en 2013, rebaptisés instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPÉ) en 2019.

On notera que c'est seulement à partir d'avril 1979 que le concours d'entrée des élèves instituteurs comportera une épreuve d'EPS…

Malgré les critiques dont ces instituts ont été l'objet, la formation en EPS était en général assez solide en IUFM, tant au plan théorique que pratique, avec élaboration de dossiers sur tel ou tel aspect (gymnastique, natation, jeux de ballons, danse, sports collectifs, etc.) et stage pratiques, accompagnés ou supervisés par un conseiller pédagogique de circonscription (CPC)[350]. Dans les INSPÉ, cette formation en EPS est devenue très faible, voire n'est plus assurée, l'ancienne seconde année d'IUFM étant remplacée par des masters d'enseignement depuis 2009, supprimant ainsi les professeurs stagiaires.

Les futurs professeurs des écoles sont davantage préoccupés par l'obtention de leur master. On en arrive au point que certains d'entre eux ne sont formés à l'EPS qu'une fois arrivés en poste, et formés par les éducateurs sportifs communaux qui interviennent à l'école !

S'agissant de la formation professionnelle continue (FPC), la situation semble pire encore. Dans les années 2000, des stages étaient proposés aux professeurs des écoles ; leur nombre a été réduit, les listes d'attente se sont allongées. Le gabarit officiel de FPC est actuellement de 18h obligatoire par an, 6h de mathématiques, 6h de français et 6h d'autres matières, le plus souvent par séquences de 3h sur des sujets transversaux et pluridisciplinaires. En concurrence avec beaucoup de choses, l'EPS est rarement retenue et, quand c'est le cas, c'est parfois sur des thèmes très « pointus » (utilisation d'un engin), ou au contraire très « transversaux » (lutte contre les discriminations), parfois même en visioconférence maintenant…

À partir de 1962, les services extérieurs[351] de la Jeunesse et des Sports avaient mis en place des conseillers pédagogiques départementaux (CPD), postes occupés par des professeurs d'EPS. Leur mission première consistait et consiste encore pour les actuels CPD (qui peuvent être aussi des PE, maintenant), à élaborer et mettre en œuvre un plan d'action départemental pour la promotion de l'EPS à l'école, cela en concertation avec les CPC, les inspecteurs de l'Éducation nationale (IEN), les formateurs des INSPÉ et l'USEP.

À la même époque s'est mis en place en complément un réseau des conseillers pédagogiques de circonscriptions (CPC), dont certains spécialisés en EPS, pouvant conseiller les PE. Leur rôle était et est toujours « *d'aider à la définition des projets d'école, à l'organisation de rencontres sportives, à la réalisation de plannings d'utilisation d'installations, à la mise en place de stages d'écoles (…)* ». Il s'agissait de « *favoriser les nécessaires liaisons avec les collectivités locales, l'USEP, les associations, afin d'aider à la réalisation des projets.* »

Jusqu'à récemment, il y avait dans chaque circonscription obligatoirement un CPC EPS. Ce n'est plus le cas depuis 2015[352].

---

[350] *Cf.* : circulaire n° 2015-114 du 21 juillet 2015 : https://www.education.gouv.fr/bo/15/Hebdo30/MENE1516648C.htm

[351] Appelés maintenant services déconcentrés.

[352] *Cf.* : https://pedagogie.snepfsu.fr/2021/05/25/les-equipes-departementales-un-dispositif-pour-dynamiser-leps-et-le-sport-scolaire/

Quant aux CPD, la situation est très inégale selon les départements.

Mais là encore, tant pour les CPD que pour les CPC, les effectifs sont en diminution ces dernières années.

Il ne faut donc pas s'étonner si, de nos jours, les cours d'EPS semblent trop souvent ne pas être de bonne qualité. Mais la critique est étayée par une autre, émise en 2019 par la Cour des comptes : « *Une efficience (…) est impossible à apprécier en l'absence d'objectifs nationaux et d'évaluations certifiées* »[353]. Six ans plus tôt, elle avait déjà écrit qu'il n'y a pas d'objectifs clairs et évaluables, sans que quoi que ce soit ait changé.

Ainsi, l'EPS est la troisième matière (en termes d'horaires) enseignée dans le primaire après le français et les mathématiques. Cet enseignement doit être assuré par des personnes dont la formation est censée tout englober (concept de « l'unicité du maître »).

4.2.4 - D'une fiction pédagogique

Les auteurs du présent rapport considèrent qu'à partir de l'école élémentaire, c'est une fiction que de croire que leur formation, même si, incontestablement, elle doit être améliorée, leur permettra à toutes et à tous, tout au long de leur carrière, d'enseigner correctement l'EPS.

Or, apparemment personne n'a vraiment le courage de le reconnaître.

Et pourtant cette fiction est une évidence. Preuve en est qu'elle a conduit, depuis de nombreuses années, dans un certain nombre de cas à solliciter des « intervenants extérieurs à l'école », ayant reçu une formation sportive adéquate.

4.2.5 - Des intervenants extérieurs

Parmi ces intervenants extérieurs, on peut distinguer les maîtres-nageurs sauveteurs (MNS) et les autres éducateurs sportifs.

Des MNS

Le diplôme de MNS est l'un des premiers diplômes d'encadrement sportif français[354]. Il a été créé par l'arrêté du 31 juillet 1951[355], pris en application de la loi du 24 mai 1951 assurant la sécurité dans les établissements de natation[356].

Mais à l'époque, la France était très en retard en termes de nombre de piscines par rapport à ses voisins européens. Avant 1960, elle disposait de moins de 400 bassins, loin derrière la Grande-Bretagne (800 bassins) et l'Allemagne (1 400 bassins).

---

[353] *Op. cit.* p. 16.

[354] *Cf.* § 3.2

[355] *Cf.* JoRf du 15 septembre 1951, p. 9574 : https://www.legifrance.gouv.fr/download/securePrint?token=txkF76xQYxDJ7p$OrQz7

[356] *Cf.* loi n° 51-662 : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000517349

Jusqu'à la fin des années 1960, la France est encore peu dotée de piscines. Ces comparaisons internationales, les mauvais résultats de la Frances aux jeux Olympiques de Mexico, en 1968, et de dramatiques noyades, notamment pendant l'été 1969, incitent le gouvernement à lancer le programme « 1000 piscines » pendant les années 1970. Ce sont des piscines industrialisées. Parallèlement et progressivement, les communes riches ou les groupements de communes se dotent d'équipements nautiques de plus grandes dimensions.

En près de vingt ans, entre 1965 et 1984, on construit 2 911 piscines en France. En 1982, le pays dispose de 3 496 piscines couvertes, mixtes ou de plein air ; en 2017, l'effectif est de 4 135 piscines et 6 412 bassins de pratique de la natation. Mais maintenant, comme l'écrit la Cour des comptes[357], ces équipements, inégalement répartis sur le territoire, sont vieillissant ; nombreux sont ceux qui doivent être rénovés.

Progressivement, également, le ministère chargé de l'Éducation nationale invite ses établissements à faire apprendre à nager aux élèves, dans le second degré d'abord, puis à l'école élémentaire. Le « programme minimum » de 1959 contient, pour la première fois, une partie « natation », « *pour les écoles pouvant utiliser une piscine* ».

Le « programme réduit » de mars 1960 précise « qu'*en quittant l'école primaire, tout enfant devrait savoir nager et porter secours dans l'eau* »[358]. Le ministère diffuse en octobre 1965 deux circulaires sur la sécurité en natation. Plus de 60 ans après, on n'a pas encore atteint ce résultat !

Dans le second degré, les professeurs d'EPS sont normalement compétents pour assurer cet enseignement, ce qui ne les empêche pas de le faire parfois en partenariat avec les MNS.

La situation est différente dans le premier degré. Les instituteurs n'ont pas les compétences nécessaires (et, souvent encore, à cette époque, dans les années 1960/1970, ne savent pas nager). Le recours à une aide extérieure est nécessaire, tant pour des raisons réglementaires que techniques.

Elle se met donc en place dès que les écoles ont accès aux piscines environnantes. La circulaire commune (Éducation nationale, Jeunesse et Sports) du 23 décembre 1971[359] insiste sur la présence active et obligatoire de l'instituteur aux séances. Celle du 27 mai 1977[360] rappelle qu'il demeure « *au plan pédagogique, l'animateur de la classe* » et que « *présent et actif à tous les moments (…) il doit, aussi rapidement que possible, passer d'un rôle de simple surveillant à celui d'animateur* ».

Certes, certains instituteurs, devenus professeurs des écoles (PE) en 1989, ont tenté de jouer ce rôle d'animateur, mais ils ont été très minoritaires.

La situation a-t-elle changée de nos jours ? Pas vraiment, selon des PE interrogés. La plupart d'entre eux se cantonnaient encore à un rôle de surveillant, il y a une vingtaine d'années, et seul le MNS intervenait au plan pédagogique. Depuis une dizaine d'année, des orientations ont été données pour que les PE interviennent pour des activités d'animation, seul ou avec un ou une collègue. Mais, faute de formation suffisante, de motivation également, ce n'est pas

[357] *Cf.* rapport public de la Cour des comptes de 2018 – *Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète* - https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-01/13-piscines-centres-aquatiques-publics-Tome-1.pdf

[358] *Cf.* : *L'enseignement de l'éducation physique et sportive à l'école primaire (1789-1990) – Un parcours difficile* – Édouard SOLAL, in Dossiers EPS n° 45 – 1999 - p. 269 et 295

[359] Circulaire n° 71-286 B – BOEN n° 2, 13 janvier 1972, p. 89-94

[360] BOME n° 29, 29 juillet 1977, p. 2224 *sq.*

vécu comme une amélioration. C'est souvent un « *gros moment de stress* » pour certains PE. Ces activités « d'animation » suscitent parfois l'incompréhension des MNS.

Néanmoins, le ministère affirme que « *La lutte contre les noyades et le développement de l'aisance aquatique sont des priorités de l'État en matière de prévention. Un ensemble d'actions, réglementaires et pédagogiques, a été défini pour que le plus grand nombre d'élèves apprennent à nager en sécurité. L'enseignement du « savoir-nager » et de la natation s'opère dans la perspective de la construction des compétences des programmes d'éducation physique et sportive au fil de la scolarité* »[361].

Il y a encore du chemin à parcourir car, comme le note la Cour des comptes en 2018, « *plus d'un Français sur sept, et plus de 20 % des personnes âgées de 45 ans à 64 ans, déclarent ne pas savoir nager* ».

Des autres intervenants extérieurs

En 1969, une circulaire commune[362] d'Olivier GUICHARD, ministre de l'Éducation nationale, et de Joseph COMITI, secrétaire d'État chargé de la Jeunesse et des sports, rappelait que « *Les buts de l'enseignement de l'EPS ne sont pas fondamentalement distincts de ceux des autres disciplines* » et que « *l'unicité du maître doit être la règle* ».

Mais six ans après, la loi MAZEAUD de 1975, dans son article 3, acte les interventions dans l'école d'éducateurs sportifs extérieurs : « *Dans l'enseignement du premier et du second degré, tout élève bénéficie d'une initiation sportive (…) donnée soit par des enseignants, soit, sous la responsabilité pédagogique de ces derniers, par des éducateurs sportifs. (…) Dans l'enseignement du premier degré, les activités physiques et sportives sont enseignées par les instituteurs formés, conseillés à cet effet et éventuellement assistés, en cas d'impossibilité, par un personnel qualifié* ».

Cet éloignement du principe de « l'unicité du maître » sera confirmé par la loi AVICE de 1984 qui précise, dans son article 4, que, dans les écoles primaires, l'EPS est assurée « *par les instituteurs et les institutrices, réunis en équipe pédagogique* », « *toutefois, en tant que de besoin, un personnel qualifié et agréé peut assister l'équipe pédagogique, à la demande et sous la responsabilité de cette dernière* ».

Dans la pratique, ces intervenants extérieurs sont devenus assez nombreux, mais se répartissent de manière très inégale sur le territoire, selon les choix et les moyens des communes. La « collaboration »[363] entre PE et intervenants extérieurs est également de nature très variable. « *Il n'est pas exclu que dans certains rares cas, l'intervention de ces personnels se substitue entièrement à celle des professeurs des écoles* » écrit la Cour des comptes en 2019[364]. Et l'évaluation financière de ces interventions n'est pas comptabilisée au plan national. La Cour des comptes l'estime à 50 M€ (à rapprocher des 4 Md€ que l'État consacre à l'enseignement de l'EPS).

---

[361] *Cf.* : https://eduscol.education.fr/3254/savoir-nager-en-securite-de-la-maternelle-au-lycee

[362] Circulaire n° 69-897 B du 8 décembre 1969 – BOEN n° 48 du 18 décembre 1969, p. 3376 *sq.*

[363] Globalement, elle n'est pas appréciée par la communauté éducative et la hiérarchie à l'éducation nationale, qui font parfois un « procès en compétences » aux éducateurs sportifs et animateurs professionnels, injustifié au regard de leurs diplômes ou certifications professionnelles. Elles perçoivent aussi l'intervention des associations comme un moyen pour celles-ci de recruter de nouveaux adhérents. Ne serait-ce pas plutôt, au contraire, une bonne chose pour favoriser la continuité éducative ?

[364] *Op. cit.*, Synthèse, p. 13

Ainsi, la ville de Paris offre des « Professeurs » particuliers : les professeurs de la ville de Paris (PVP)[365]. « *Dans le primaire, il existe 759 PVP sport et art et culture* », financés par la collectivité écrit la Cour des comptes. « *En 2018, le nombre de PVP en EPS est estimé à 353, soit plus du double des capacités d'intervention des professeurs des écoles ramenées aux 3 heures d'enseignement, pour une dépense de 20,6 M€ annuels* ». La part de l'enseignement sportif en représente l'essentiel : 20 %.

Comme la Cour le notait dans son rapport de 2008, la rémunération par la ville de Paris de professeurs à statut spécifique qui dispensent en doublon des enseignements réglementairement assurés par les professeurs des écoles dans le cadre de leur service hebdomadaire, « *revient à faire supporter deux fois la même dépense par les fonds publics pour une mission identique* ».

Mais Paris n'est pas un cas isolé ; il y a ailleurs d'autres personnels territoriaux qui interviennent dans l'EPS. Comme l'a exprimée une professeure des écoles interrogée, « *l'éducation n'est plus nationale, elle n'est même pas académique, elle est devenue communale* ». Les moyens pédagogiques consacrés à l'école sont extrêmement inégaux, selon les choix des communes. L'école est devenue très inégalitaire, on pourrait sans doute écrire aussi « aléatoire ».

On est frappé par ce « bricolage ». Peut-on laisser les choses se faire différemment, d'un point du territoire à l'autre, selon les choix politiques des gestionnaires et selon leurs disponibilités financières ? Peut-on se satisfaire de disparités de traitement des élèves dans l'enseignement obligatoire, sans prendre à bras le corps ce problème majeur, pour amorcer chez les enfants un « démarrage sportif » adéquat ?

4.2.6 - Une initiative récente, 30 minutes d'APQ

Dans le cadre des orientations présidentielles pour faire de la France une nation sportive et des JOP 2024, une expérience de mise en œuvre de 30 minutes d'activité physique quotidienne (APQ)[366] dans les écoles primaires a été lancée en 2022, puis généralisée en 2023 (*cf.* § 3.5.2). « *Distinct de l'enseignement de l'éducation physique et sportive (EPS), la mesure vise à susciter un mouvement d'adhésion autour d'un objectif partagé au service du bien-être des élèves et de leur santé, et au bénéfice de leurs apprentissages* ».

L'objectif est louable, notamment en matière de lutte contre la sédentarité. Mais en l'état actuel du développement du dispositif, il se heurte à certaines critiques[367]. Il ne semble pas encore possible d'en faire un bilan[368] et, malgré des suggestions pédagogiques accessibles

[365] *Cf.* : https://www.paris.fr/pages/les-professeurs-de-la-ville-de-paris-pvp-22191

[366] *Cf.* : https://eduscol.education.fr/2569/30-minutes-d-activite-physique-quotidienne#:~:text=Il%20est%20pr%C3%A9conis%C3%A9%20de%20d%C3%A9velopper,des%20outils%20et%20des%20exemples.

[367] Par exemple, celles de Marie-George BUFFET : https://patrickbayeux.com/actualites/mg-buffet-30minutes-apq-lamentable/
Voir aussi l'article de Guillaume DIETSCH *L'éducation physique et sportive à l'école : quels défis en année olympique ?* : https://theconversation.com/leducation-physique-et-sportive-a-lecole-quels-defis-en-annee-olympique-220166

[368] La généralisation des 30' APQ est d'autant moins évaluable aujourd'hui que la remontée systématique de données statistiques qui préexistait durant la phase d'expérimentation du dispositif a été supprimée. Lorsqu'elles existent encore, les données sont exclusivement déclaratives. Les directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) et les rectorats d'académie n'ont pas d'outils leur permettant de recenser le nombre d'écoles ou d'enseignants mettant en œuvre ces 30' APQ. Les enjeux de santé publique du dispositif et le caractère

pour les PE, on se heurte au problème de leur formation continue insuffisante. Seuls certains de ceux déjà motivés par l'EPS semblent se saisir de la proposition. Il faudra certainement du temps pour qu'elle imprègne les esprits et se traduise concrètement, la « Grande cause nationale » envisageant apparemment de la généraliser à tous.

À la connaissance des auteurs du présent livre, une seule mission d'inspection générale a rendu un rapport[369] sur ce sujet à ce jour, mais uniquement pour les établissements pour enfants en situation de handicap.

4.2.7 - Une question « tabou » ?

Témoins des difficultés à aborder de face le problème essentiel qu'est la formation des enseignants de l'EPS à l'école élémentaire :

- le fait que le rapport GATEL et CORMIER-BOULIGEON propose simplement de « *renforcer les passerelles en permettant aux enseignants d'EPS d'intervenir dans le 1er degré et en généralisant l'intervention d'éducateurs sportifs diplômés dans les établissements scolaires du 1er et 2ème degré* » sans évoquer de question ni de statuts ni de financements qui en résulteraient ;

- le fait que la Cour des comptes, en 2019[370], demande que soit *« réglementairement possible l'intervention de professeurs d'EPS au profit du primaire dans le 3ème cycle[371] du socle commun de connaissances et de compétences* ».

Faut-il mieux former les professeurs des écoles pour qu'on n'ait pas besoin de « conforter » leurs actions par d'autres professionnels, davantage compétents dans ces disciplines ? Mais, comme évoqué précédemment, les orientations récentes sur le français et les mathématiques ont exclu, de fait, les autres formations.

Au contraire, ne faudrait-il pas décharger les professeurs des écoles d'une matière qui serait confiée à d'autres (professeurs d'EPS et/ou intervenants extérieurs) ?

Cela pose, évidemment, de redoutables problèmes politiques et techniques. Mais la question ne doit pas être un « tabou ». Il faut avoir le courage de la poser clairement, en examinant précisément les différents schémas possibles.

Ces questions sont politiquement si explosives qu'il semble qu'elles n'aient jamais été abordées[372].

---

distinct de l'EPS à l'école sont encore insuffisamment compris et appréhendés par les enseignants. La majorité des séances d'activités physiques et sportives organisées dans le cadre des 30'APQ se déroulent durant les récréations.

[369] *Cf.* : https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2022-088r-rapport_30_min_apq.pdf

[370] *Op. cit.*, p. 31

[371] CM1, CM2 et 6e

[372] Le lobby des professeurs d'EPS semble peser beaucoup dans cette affaire.

4.3 – De l'éducation physique et sportive dans l'enseignement secondaire

Dans les collèges et lycées, ce sont des professeurs d'EPS qui enseignent la discipline. Ils doivent 20 heures par semaine (17 s'ils sont agrégés). Trois de ces heures peuvent être consacrées au « sport scolaire », dans le cadre de l'association sportive (AS) de l'établissement, soit dans des installations sportives intégrées à l'établissement scolaire, soit dans des établissements extérieurs.

Il n'y a pas d'obligation réglementaire à affecter ces trois heures au sport scolaire ; toutefois c'est le choix de la très grande majorité des professeurs d'EPS (95 %). Les élèves étant volontaires, le contexte pédagogique y est ainsi plus facile et agréable.

4.3.1 - Objectifs, programmes et horaires

Au collège

À partir de la circulaire de 1962, on parle d'« *activités physiques et sportives* » (APS)dans les circulaires du ministère chargé de l'Éducation nationale. Puis on y ajoute les activités d'expression (APSE) pour utiliser, depuis les programmes du milieu des années 1980, le sigle d'APSA, pour activités physiques, sportives et artistiques. Elles sont regroupées en "champ d'apprentissage pour le collège"[373].

Le nombre d'heures hebdomadaires d'EPS au collège est de 4 heures en sixième, 3 heures de la cinquième à la troisième[374].

En 2022, le ministère chargé des sports a mis en place un programme intitulé *« 2h de sport en plus au collège »*[375] *(cf.* § 3.5.2*).* Il s'agit d'offrir de nouvelles opportunités d'activités physiques, ludo-sportives, à des collégiens éloignés d'une pratique régulière. Elles se déroulent sur l'année scolaire ou sur une ou plusieurs périodes de 6 à 8 semaines, en temps périscolaire[376], en fonction des créneaux identifiés par les collèges. Gratuites, elles visent à permettre à ces collégiens d'exercer une ou plusieurs activités ludiques et coopératives qui mixent bien-être, santé, et épanouissement personnel.

À la rentrée scolaire 2023[377], le dispositif devait être déployé dans 700 collèges sur l'ensemble des départements. L'objectif est d'atteindre 10% des collèges par département et au moins

---

[373] *Cf.* le Bulletin Officiel spécial n° 6 du 28 août 2008 (relatif au programme de Collège) : https://www.education.gouv.fr/node/285620

[374] Imposer aux chefs d'établissement d'établir les emplois du temps à partir de l'EPS permettrait d'améliorer facilement la situation, mais là, ce serait plutôt le lobby des professeurs des autres matières qui s'oppose à ce qu'on change leurs habitudes…

[375] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/2-heures-de-sport-en-plus-au-college-1988

[376] Pour une définition des temps péri et extra scolaire, cf. la *circulaire n° 2013-036* du *20 mars 2013 publiée* au *BO n° 12* du *21 mars 2013, annexe 3 :* https://cache.media.education.gouv.fr/file/12/50/8/PEDT_annexes3_4_5_245508.pdf

[377] *Cf.* directive nationale d'orientation interministérielle du 20 septembre 2023 : https://www.education.gouv.fr/bo/2023/Hebdo35/MENV2325293J#:~:text=Deux%20heures%20de%20sport%20en,collectivit%C3%A9s%2C%20mouvement%20sportif)%20au%20sein

un établissement par département. Les activités sont proposées par les clubs sportifs et les structures de loisirs sportifs de proximité, ne nécessitant pas un déplacement long ou coûteux dans tout espace, site ou itinéraire public adapté à la pratique.

Cette initiative va dans le bon sens, mais sa portée est limitée et se heurte à une hostilité de certains professeurs d'EPS, notamment du SNEP-FSU[378], qui voient là un processus d'externalisation de leur discipline. Ils réclament au contraire le respect des horaires obligatoire et leur accroissement, 4h pour tous par semaine au collège et au lycée.

Au lycée

Les APSA au lycée sont représentées par groupes développant des compétences propres (CP) spécifiques[379] (maintenant appelées « champs d'apprentissage ») :

- Réaliser une performance motrice maximale mesurable à une échéance donnée (CP1) ;
- Se déplacer en s'adaptant à des environnements variés et incertains (CP2) ;
- Réaliser une prestation corporelle à visée artistique ou acrobatique (CP3) ;
- Conduire et maîtriser un affrontement individuel ou collectif (CP4) ;
- Réaliser et orienter son activité physique en vue du développement et de l'entretien de soi (CP5).

Les programmes ont été revus en 2019, dans le cadre de la réforme du baccalauréat. Le nombre d'heures hebdomadaires d'EPS au lycée est de 2 heures, que ce soit la voie générale ou la voie technologique.

Horaires hebdomadaires d'enseignement du lycée			
	Voie générale		
		Première	**Terminale**
Enseignements communs	Français	4 h	
	Philosophie		4 h
	Histoire-Géographie	3 h	3 h
	Enseignement moral et civique	0 h 30	0 h 30
	Langue vivante 1 et 2	4 h 30	4 h
	EPS	2 h	2 h
	Humanités scientifiques et numériques	2 h	2 h
Enseignements de spécialité		3 x 4 h	2 x 6 h
Orientation		0 h 30	0 h 30
Enseignements optionnels		1 x 3 h	2 x 3 h

(Tableau n° 15 – Horaires hebdomadaires d'enseignement du lycée – Source MEN)

[378] *Cf.* communiqué du 9 janvier 2023 : https://lesite.snepfsu.fr/actualites/communiques/2-heures-de-sport-en-plus-au-college-de-la-poudre-de-perlimpinpin/

[379] *Cf.* le Bulletin Officiel spécial n° 4 du 29 avril 2010 (relatif au programme de Lycée):https://www.education.gouv.fr/bo/2010/special04/mene1007245a.html

Comme l'indique V. ELOI-ROUX[380], « *Le lycée constitue, pour la majorité des élèves, le dernier moment de rencontre avec l'EPS obligatoire. Il faut donc nous garantir qu'ils disposeront des compétences essentielles à la prise en charge de leur vie physique afin qu'ils deviennent des citoyens physiquement et socialement éduqués.* »

Toutefois, « *le cadre de référence des programmes de l'enseignement physique et sportif est parfois apparu à l'opinion publique comme très conceptuel, exprimé selon une terminologie mal comprise, et tout état de cause éloigné des standards pratiqués par le mouvement sportif au sein des clubs qui accueillent et que fréquentent les jeunes sportifs hors du temps scolaire* », note la Cour des comptes en 2019[381]. Elle reprend ainsi son rapport de janvier 2013 qui indiquait déjà que le sport scolaire « *était en marge de la politique sportive de l'État* », « *notamment en raison d'une divergence profonde de vision entre la conception de l'instruction physique et sportive en tant que discipline d'enseignement et les attentes du mouvement sportif* ».

Par ailleurs, malgré le détail de ces programmes, en l'absence d'objectifs nationaux et d'évaluations certifiées, hormis le seul objectif national « savoir nager » (loin d'être totalement atteint), leur efficience est impossible à apprécier. « *Aucun système de recueil national des données à l'issue de la classe de sixième n'a été conçu* ». « *Quant aux certifications des acquis physiques et sportifs lors des deux examens nationaux qui sanctionnent la fin de l'enseignement obligatoire et du secondaire, elles ne donnent aucune assurance sur la capacité de tous les élèves à maîtriser un niveau général d'aptitudes physique et sportive (…)* », écrit encore la Cour des comptes[382].

4.3.2 - <u>De la formation des enseignants d'EPS</u>

Par opposition à la situation dans le premier degré, l'existence d'un corps de professeurs d'EPS, bien formés, peut permettre de garantir à la fois le respect des obligations horaires[383] et la qualité de leur contenu.

L'histoire de cette formation remonte à la fin du XIX° siècle. Le premier diplôme d'enseignant (pour les lycées, collèges et écoles primaires supérieures), le certificat d'aptitude à l'enseignement de la gymnastique (CAEG) est créé en 1869. Un degré supérieur, obligatoire pour enseigner en lycée et collège, est créé en 1907. Les premières instructions relatives à d'éducation physique scolaire (1er degré) paraissent en 1923. Jusqu'à la fin des années 1920, la formation des enseignants est confiée aux militaires, avec l'École de Joinville, et ses annexes régionales, une par région militaire, les centres régionaux d'instruction physique (CRIP), créés en 1916.

Mais ce monopole militaire est contesté, notamment par le corps médical. À partir de décembre 1927 se créent les instituts régionaux d'éducation physique (IREP), rattachés aux facultés ou écoles de médecine. L'IREP de Paris donnera naissance en 1933 à l'École normale d'éducation physique (ENEP), chargée de former les <u>professeurs</u> d'EPS. Après de nombreux

[380] Revue *EP&S* n° 384 – avril-mai 2019 – p. 8 *sq.*

[381] *Op. cit.*, Synthèse, p. 7

[382] *Op. cit.*, Synthèse, p. 15

[383] À condition que les établissements disposent du nombre de postes nécessaire.

changements de sigle, elle deviendra l'École normale supérieure d'éducation physique et de sports (ENSEPS), qui fusionnera avec l'Institut national des sports (INS) en 1975, avant de disparaître au profit des universités…

Le degré supérieur du CAEG est transformé en 1931 en certificat d'aptitude à l'éducation physique (CAEP).

Sous le régime de Vichy sont créés fin 1940 des diplômes de moniteurs et moniteurs chefs, remplacés en 1945 par des diplômes de maîtres. Ils seront formés dans les CREPS et deviendront des professeurs adjoints d'EPS (PA), devenus ensuite chargés d'enseignement (CE). Les plus jeunes seront finalement intégrés dans le corps des professeurs d'EPS.

Au sortir de la Deuxième guerre mondiale, la diversité des recrutements donne lieu à une hétérogénéité de statuts et de pratiques ; dans les établissements scolaires (lycées et collèges), on dénombre environ un tiers d'enseignants titulaires du certificat d'aptitude à l'enseignement de l'éducation physique et sportive (CAPEPS), un tiers de maîtres ou de moniteurs d'EPS et un tiers sans diplôme.

Mais la situation s'améliore et se normalise progressivement, avec une augmentation de la durée de formation, qui passera de deux à trois ans, puis cinq ans maintenant (bac + 5). Les IREP préfigureront les unités d'enseignement et de recherche (UER) des universités créées en 1968 par le ministre Edgar FAURE, dont 14 seront consacrées à l'EPS (UER EPS)[384]. Le diplôme d'études universitaires générales (DEUG) sera créé en 1975, la licence en 1977.

En 1983, les sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) sont reconnues en tant que discipline universitaire autonome. L'année suivante, le ministre Alain SAVARY transforme les UER en unités de formation et de recherche (UFR). Un concours d'agrégation est créé également en 1984.

Ces différents corps pour des fonctions identiques réclameront un statut unique, comparable à celui des autres enseignants des lycées et collèges, une gestion par le même ministère, celui de l'Éducation nationale, et non plus celui chargé de la Jeunesse et des Sports. Ils auront gain de cause en 1981, après l'élection de François MITTERAND à la présidence de la République. C'était un engagement du programme de la gauche.

Malgré ce parcours assez « mouvementé », la formation du corps enseignant de l'EPS, quels qu'en aient été les grades et les statuts, a été depuis fort longtemps une formation de qualité, au plan technique et pédagogique, sans doute davantage que les autres sur ce dernier aspect.

Le choix des termes « sciences et techniques » des APS n'est pas anodin dans le panorama universitaire et constitue une originalité. La filière STAPS n'est pas mono disciplinaire ; elle emprunte en effet aux différentes disciplines universitaires les savoirs qui lui sont nécessaires (physiologie, médecine, psychologie, sciences de l'éducation, etc.). Nombreux seront les professeurs d'EPS qui poursuivront leur carrière à l'université, dans telle ou telle de ces spécialités, ou dans les professions médicales et paramédicales.

En matière d'EPS, à la différence des professeurs des écoles, la France dispose d'enseignants particulièrement bien formés pour le secondaire.

[384] *Cf.* l'article de 2016 de Didier DELIGNIÈRES, ancien président de la conférence des directeurs d'UFR STAPS : https://didierdelignieresblog.files.wordpress.com/2016/03/des-uer-eps-aux-ufr-staps-v2.pdf

4.3.3 - Les élèves et l'EPS

Depuis l'arrêté du 21 décembre 2011, il existe une commission nationale d'évaluation[385] de l'EPS. Comme le relève V. ELOI-ROUX[386], cette commission note plusieurs constats positifs ces dernières années :

- de bons résultats avec une augmentation constante des moyennes au baccalauréat depuis plusieurs années, due notamment à l'amélioration des notes des jeunes filles ;
- une diminution régulière du nombre d'élèves dispensés d'EPS aux examens, sauf cas particuliers ;
- une augmentation du nombre d'élèves passant des épreuves adaptées, l'EPS étant de plus en plus inclusive.

Mais elle constate également quelques insuffisances :

- un absentéisme qui reste important et un taux d'inaptitude trop élevé, notamment pour les jeunes filles de baccalauréat professionnel (entre 8 et 9 %) ;
- une offre de formation reposant sur un nombre d'APSA relativement limité.

La perception qu'ont les élèves de l'EPS a été régulièrement évaluée, en 1986, puis en 2006[387]. Cette dernière étude montre que « *la discipline est appréciée par les élèves : plus de 80 % affirment qu'ils viendraient en cours même si ce n'était pas obligatoire* ».

Toutefois, pour ce qui est des matières scolaires préférées des français, une analyse extérieure[388] de 2023 montre que « le sport » (on ne mentionne pas l'EPS !) arrive seulement en sixième position, avec un score de 21 %, après l'histoire-géographie (52 %), le français (45 %), les mathématiques (38 %), les sciences naturelles (28 %) et les langues étrangères (27 %).

Ce positionnement « modeste » de l'EPS n'est pas nouveau. Dans une enquête menée en 1976 par un des auteurs de la présente étude, on obtenait sensiblement les mêmes résultats.

4.4 – Du sport facultatif aux âges scolaires – Théorie et pratique

Théoriquement, une association sportive (AS) est associée à un établissement scolaire. Pratiquement, la situation n'est pas la même à l'école et au collège ou lycée car, dans le premier degré, la création d'une association n'est que « favorisée ». Par contre, chaque collège et lycée doit obligatoirement disposer d'une AS.

Le « sport scolaire » est une offre sportive facultative proposée aux élèves. Elle est complémentaire de l'EPS mais, au vu de la pratique physique effective, notamment à l'école, nous pouvons considérer qu'elle est d'importance vitale.

---

[385] *Cf.* le site *éduscol* : https://eduscol.education.fr/2334/education-physique-et-sportive

[386] Revue *EP&S* n° 384 – avril-mai 2019 – p. 8 sq.

[387] *Cf.* le site *Images du sport scolaire et pratique d'enseignement au collège et au lycée – 2005-2006* : https://archives-statistiques-depp.education.gouv.fr/Default/doc/SYRACUSE/9367/image-du-sport-scolaire-et-pratiques-d-enseignement-au-college-et-au-lycee-2005-2006?_lg=fr-FR

[388] *Cf.* https://fr.statista.com/statistiques/618942/matieres-preferees-ecole-france/

Dans les AS, les jeunes approfondissent les pratiques souvent initiées dans le cadre de l'EPS. Ils font aussi la découverte d'activités sportives différentes, en même temps qu'ils participent aux divers aspects de la vie associative.

Les AS sont regroupées dans des unions, l'Union sportive de l'enseignement du premier degré (USEP), pour l'enseignement public, créée en 1936 et constituant un gros appendice de la Ligue de l'enseignement. Le directeur de l'école n'est que membre de droit de l'association.

Existe pour le second degré l'Union nationale de sport scolaire (UNSS) ; elle constitue, *de facto*, un pseudo service du ministère de l'Éducation nationale, les chefs d'établissements présidant de droit ces associations.

Les établissements privés d'enseignement catholique peuvent créer des AS dans le cadre de l'Union générale sportive de l'enseignement libre (UGSEL).

Ce maillage associatif, très institutionnalisé, est d'importance très relative : dans le premier degré un tiers seulement des écoles publiques disposent d'une AS et 12,5% seulement des élèves en sont membres ; dans le second degré, le taux des élèves de ces associations est inférieur à 25 %, de l'ordre de 29 % au collège et 16 % au lycée.

Globalement, sur les 12,4 millions d'élèves que comptent la France en 2019, seuls 2,02 millions sont inscrits dans les associations sportives scolaires, soit 16 %.

Dans le primaire, ces associations vivent presque exclusivement du volontariat d'enseignants bénévoles et volontaires, parfois accompagnés de parents d'élèves. Leur investissement et leur travail sont souvent remarquables, notamment pour des activités sportives de découverte qui ne peuvent se dérouler à l'école. Mais ils sont très peu nombreux et *« leur engagement régresse parmi les nouvelles générations de professeurs des écoles »*, écrit la Cour des comptes. Peut-on fonder une politique dynamique seulement sur un bénévolat en diminution ?

La situation est un peu meilleure dans le secondaire, mais l'UNSS ne concerne qu'environ un quart des élèves. En 2010, le ministre chargé de l'Éducation nationale se fixait l'objectif de 50%. On en est encore loin.

Par ailleurs, selon la Cour des comptes, environ un tiers des collèges et lycées ne font pas référence à l'UNSS dans les projets d'établissements. Ils n'intègrent donc pas la dynamique de l'activité sportive dans leur projet pédagogique. C'est significatif d'une culture insuffisamment sportive.

Dans le second degré, une partie des obligations professionnelles des professeurs d'EPS de ces établissements, s'effectue dans les associations sportives affiliées à l'UNSS ; ils sont donc rémunérés pour ce faire (mais peuvent refuser cette mission et la remplacer par d'autres heures d'enseignement). Ainsi que le souligne la Cour des comptes : « *Le sport scolaire est doublement facultatif, pour l'élève et l'enseignant.* »

Un rapprochement des deux associations, « *sans exclure leur unification* » écrit la Cour des comptes dans son rapport de 2019 « *fluidifierait l'organisation territoriale d'ensemble* »[389].

Peut-être. Mais sans doute faut-il d'abord se poser la question de l'utilité de ce type d'associations (juridiquement bien particulières) en ce qu'elle favorise ou non la suite du

[389] *Op. cit.*, Synthèse, p. 25

parcours physique et sportif des jeunes. Il ne semble pas qu'il y ait beaucoup d'études sur ce sujet. L'USEP et l'UNSS vivent plutôt en « vase clos », sans développer de liens avec les clubs du sport associatif civil qui pourraient assurer cette continuité.

S'agissant de l'USEP, fondée sur du bénévolat, la question n'est pas aussi dérangeante que pour l'UNSS, qui fonctionne avec des heures d'enseignants, mais, comme on l'a vu, elle ne concerne qu'un quart des élèves. Là non plus, la question ne doit pas être « tabou ». N'est-ce pas un renforcement, de fait, des inégalités, si l'UNSS n'a pas pour résultat la mise en œuvre d'une « continuité sportive » pour les jeunes ?

Si la Commission européenne, dans son rapport de 2013[390], range la France parmi les pays de l'Union ne disposant pas de stratégie en faveur du développement de la pratique sportive à l'école, c'est notamment parce les ministères chargés des Sports et de l'Éducation nationale n'ont jamais défini d'objectifs communs, précis et opérationnels pour assurer une liaison entre enseignement obligatoire d'EPS et sport civil.

Rien en ce sens ne semble avoir été tenté, y compris dans les moments de regroupements de ces deux ministères. Celui de l'Éducation nationale continue seul à définir ses programmes d'EPS ; il n'est pas associé non plus par celui chargé des Sports à la discussion des conventions d'objectifs avec les fédérations sportives. Les conventions cadres qui existent entre eux, avec le CNOSF, l'USEP ou l'UNSS demeurent très générales, sans effet concret sur ce plan.

[Nota : il n'est pas fait mention ici du dispositif, certes important et intéressant des sections sportives scolaires (SSS) et sections d'excellence sportives (SES)[391], car elles concernent la préparation au sport de haut niveau et non le développement du sport pour tous, même s'il existe des liens entre les deux, comme le mentionne l'article L. 221-1 du code du sport, déjà cité. Ce dispositif a été renouvelé par la circulaire du 15 décembre 2023[392], qui transforme les sections d'excellence sportive en classes sport-études, reprise d'une ancienne appellation de 1974[393] dans un contexte nouveau].

4.5 – De l'EPS dans l'enseignement agricole

On a trop tendance à ignorer l'enseignement agricole en France et ce qu'il peut apporter en termes d'innovations pédagogiques[394], dans les domaines de l'éducation socioculturelle (ESC) et sportive.

[390] Rapport Eurydice : https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1235c563-def0-401b-9e44-45f68834d0de/language-fr

[391] *Cf.* BOENJS n° 18, du 30 avril 2020 : https://www.education.gouv.fr/bo/20/Hebdo18/MENE2009073C.htm

[392] *Cf.* : https://www.education.gouv.fr/bo/2023/Hebdo48/MENE2334358C

[393] *Cf.* la fiche de repères historiques sur le sport de haut niveau : https://www.sports.gouv.fr/reperes-historiques-669

[394] *Cf.* : L'INVENTION DES IDÉES – Le défi réussi de l'enseignement agricole français – Champ social éditions – 2022 / Vidéos du colloque de présentation du 4 mars 2022 : http://champsocial.com/Phronesis/replay/.

Son histoire est ancienne[395], et sa part dans le système d'enseignement français, du secondaire à l'université, est loin d'être négligeable : 160 000 élèves, 35 000 apprentis, 200 000 stagiaires de la formation continue, 33 000 étudiants ; 800 établissements pour le secondaire, 18 établissements d'enseignement supérieur (données de 2020).

Un des axes forts de son projet pédagogique est la volonté d'insérer l'enseignement agricole dans le tissu social local et les territoires. Cette orientation apparait dans les lois de 1960 et 1962, avec l'arrivée d'Edgard PISANI comme ministre chargé de l'Agriculture, puis celles de 1984 avec Michel ROCARD, son successeur en 1983.

L'origine de ces innovations est largement fondée sur l'éducation populaire, notamment le mouvement « Peuple et culture », créé par Joffre DUMAZEDIER et Benigno CACERÈS. Ils inspireront Paul HARVOIS, inspecteur de la jeunesse et des sports[396], sur lequel Edgard PISANI s'appuiera pour concevoir et mettre en œuvre ses réformes.

« *L'éducation et les activités physiques et sportives sont historiquement une des composantes de l'éducation populaire (…). Il n'est donc pas étonnant qu'outre l'ESC, son association et son foyer culturel, le lycée agricole pisanien ait été doté d'équipements pour l'EPS conséquents et d'une association sportive* »[397].

Avec Maurice CHARLES, premier inspecteur chargé de l'EPS dans l'enseignement agricole, l'accent est mis, à partir de 1971, sur la pratique des activités de plein air (on dira plus tard de pleine nature, et maintenant sports de nature), qui présentent notamment les avantages d'être intégrées aux territoires, de pouvoir être pratiquées tout au long de la vie et, le cas échéant, de devenir source d'activité professionnelle complémentaire pour certains agriculteurs qui acquièrent une double certification. En effet, avec son collègue Jean ABOUDARHAM naissent dans le même temps les sections sportives de l'enseignement agricole (SSEA). Leur finalité est de participer à l'animation et au développement du territoire en intervenant dans les clubs sportifs environnants. Elles peuvent également permettre aux élèves et étudiants d'acquérir, dans le cadre de leur pratique sportive renforcée, une « biqualification » en préparant un diplôme d'encadrement sportif en même temps que leur diplôme secondaire ou professionnel. Les sports de nature, l'équitation et les sports collectifs, notamment le rugby, sont particulièrement représentés dans les SSEA.

Il n'y aurait donc sans doute que des avantages à puiser dans le modèle de l'enseignement agricole français pour faire émerger des idées d'amélioration et de rénovation de la culture de l'EPS et du sport.

4.6 – Des activités sportives au niveau universitaire

Le rapport de l'IGÉSR de janvier 2023 relatif au développement de la pratique sportive étudiante[398] pointait « *l'important déficit de données permettant (de l') analyser* ».

[395] *Cf.* : L'enseignement agricole, 150 ans d'histoire : https://chlorofil.fr/fileadmin/user_upload/01-systeme/structuration/histoire-enseignement-agricole/bibliographie/enseignement-agricole-150-ans-dhistoire.pdf

[396] *Cf.* la fiche de repères historiques relative aux formations dans les ministères chargés de l'Agriculture, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et des Sports : https://www.sports.gouv.fr/reperes-historiques-669

[397] *Cf.* l'article d'Hervé SAVY du 28 juin 2022, L'enjeu des transitions et les capacités d'accompagnement de l'enseignement agricole

[398] Rapport n° 21-22 352 A de Éric PIOZIN, Édouard LEROY et Carole SÈVE : https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/rapport-igesr-21-22-352a-26349.pdf

En effet, les données nationales, dont celles de l'INJEP, s'intéressent davantage à la classe d'âge des jeunes de 15/24 ans ou de 15/29 ans, qu'ils suivent ou non des études.

Fort heureusement, quasi simultanément, l'Observatoire national de l'activité physique et de la sédentarité (ONAPS) et l'Association nationale des étudiants en sciences et techniques des activités physiques et sportive (ANESTAPS) se sont associés pour réaliser une enquête nationale sur la pratique d'activité physique et sportive et la sédentarité en milieu universitaire en France, dont les résultats[399] ont été communiqués en septembre 2022.

En juillet 2008, le professeur Gérard AUNEAU et Stéphane DIAGANA avaient déjà remis un rapport sur le développement du sport à l'université[400].

De ces trois documents, assortis de nombreuses propositions concrètes, nous pouvons retenir les principaux éléments suivants en termes de diagnostic.

La tranche d'âge des 15/24 ans, à laquelle appartient la population des étudiants, est plutôt bien positionnée en termes de pratiques d'APS ; 89 % des étudiants disent avoir pratiqué une activité sportive au cours des douze derniers mois, soit un taux légèrement supérieur à la moyenne.

Mais seuls 60 % des étudiants déclarent pratiquer régulièrement une activité sportive, et ce pourcentage décroit au fur et à mesure du cursus universitaire.

Or cette population est davantage « à risques » que les autres, car les étudiants ont en moyenne 8h/jour de comportement sédentaire, ce qui est très supérieur à la moyenne des adultes. Par ailleurs leur temps passé devant écran est également supérieur à la moyenne.

Hormis la filière STAPS, l'offre sportive pour les étudiants est le plus souvent optionnelle et hétérogène. Dans les universités, elle est assurée par les services universitaires des activités physiques et sportives (SUAPS), où sont affectés quelques professeurs d'EPS, équipes complétées par des vacataires en nombre variable. Il existe également une Fédération française du sport universitaire (FFSU)[401], dont la mission est d'organiser et de promouvoir le sport de compétition pour les étudiants.

Mais, selon l'enquête ONAPS/ANESTAPS, à laquelle près de 19 000 étudiants ont répondu, moins de 20 % d'entre eux bénéficie de l'offre des SUAPS et seuls 4,4 % sont membres de la FFSU. La plupart d'entre eux, quand ils pratiquent une APS, le font seuls ou en famille ou avec des amis. Ceux qui avaient antérieurement une pratique en club civil, de l'ordre de 20 %, continuent, dans les limites de leur temps disponible, hors université.

Les principaux obstacles à la pratique étudiante des APS sont le manque de temps, la variabilité des horaires de cours sur l'année ne permettant pas des activités sportives continues, l'affectation de cours, travaux dirigés, travaux pratiques le jeudi après-midi, demi-journée normalement réservée à la pratique du sport en milieu universitaire, l'insuffisance de communication sur l'offre des SUAPS comme l'insuffisance de leur offre, les limites de l'accès aux installations sportives (nombre insuffisant, éloignement, pas d'accès libre, etc.).

[399] *Cf.* : https://onaps.fr/enquete-sur-la-pratique-dactivites-physiques-et-sportives-et-la-sedentarite-a-luniversite/

[400] *Cf.* : https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/084000439.pdf

[401] *Cf.* : https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/federation-francaise-du-sport-universitaire-ffsu-88585

De grandes différences sociales séparent ceux qui font du sport volontairement hors aires universitaires (tout comme les enfants et adolescents des niveaux du primaire et du secondaire). La question du coût de la pratique sportive pour les étudiants est un réel problème. L'utilisation des moyens collectés par la Contribution vie étudiante et de campus (CVEC) créée en 2018 a notamment pour but de favoriser l'accompagnement sportif des étudiants. L'avenir dira si elle y parvient.

Mais, plus globalement, c'est sans doute d'abord un problème de « culture sportive » qui se pose dans les études supérieures, universités et grandes écoles, au niveau des responsables. La pratique des APS n'est, en général, pas prise en compte dans les cursus. Sans la rendre nécessairement obligatoire[402], elle pourrait, *a minima*, être davantage favorisée (acquisition d'ECTS[403] ou de points de bonification, par exemple). Plusieurs rapports consultés le préconisent, dont celui de Muriel HURTIS et Françoise SAUVAGEOT[404], qui souhaite également qu'une demi-journée par semaine dans les cursus des étudiants soit effectivement réservée à la pratique des APS.

De nombreuses propositions ont été faites pour développer le sport à l'université et, comme cela a été indiqué, les enjeux sont importants, ne serait-ce qu'en termes de santé publique[405], là encore.
Mais il ne suffit pas de proposer. Il reste à agir, et les marges d'améliorations sont grandes.

Le programme *Pass'sport*[406], du ministère chargé des Sports, tente, pour sa part, d'y contribuer. Mais ses tableaux de bord montrent que les tranches d'âge concernées sont encore difficiles à toucher.

On constate néanmoins déjà une prise de conscience du problème par les pouvoirs publics. Ainsi, dans le cadre des 10 ateliers « Impulsions politiques et coordinations stratégiques »[407] (IPCS) lancées en septembre 2022 par Amélie OUDÉA-CASTÉRA, le 7 avril 2023, les ministres chargées des Sports et de l'Enseignement supérieur ont signé une feuille de route[408] visant « *le développement de l'offre et la diversification des pratiques, la valorisation de la pratique sportive et l'aménagement du temps universitaire ; le renforcement des moyens, de la gouvernance et de* ***l'****évaluation* ».

Cette feuille de route est fondée notamment sur les sources d'informations évoquées plus haut. Un travail de suivi et d'évaluation est prévu sur le quinquennat. Souhaitons que les résultats soient à la hauteur des projets.

---

[402] Certains pensent néanmoins que tant que le sport ne sera pas obligatoire avec coefficient dans les validations, rien ne changera ; il est même prévisible que la situation se détériore encore…

[403] *European credits transfert and accumulation system* : https://www.letudiant.fr/etudes/qu-est-ce-qu-un-credit-ects.html

[404] *Op. cit.,*p. 44 *sq.* et proposition n° 9

[405] Même dans la formation des futurs médecins, la pratique sportive n'est pas valorisée… Il ne faut pas s'étonner que la mise en place des maisons sport-santé aient quelques difficultés à se développer (*cf.* chapitre II, § 2.7.5)

[406] *Cf.* : https://pass.sports.gouv.fr/

[407] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/impulsion-politique-et-coordination-strategique-ipcs-2080

[408] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/pratique-sportive-etudiante-signature-d-une-feuille-de-route-partenariale-1814

4.7 – Comparaisons internationales

La Cour des comptes écrit également, en septembre 2019[409] :

« *La France se distingue par un volume horaire obligatoire parmi les plus élevés au plan international. Alors que le temps consacré à l'éducation physique se situe généralement autour de 7% du temps d'enseignement total, il est de 17% en France.*

Pour autant, selon l'OCDE seuls 14% des garçons et 6% des filles pratiquent une activité physique quotidienne (au moins une heure) en France en totalisant les pratiques scolaires et hors temps scolaires. La France se situe ainsi à l'avant dernière place au sein de l'Union européenne (dont la moyenne est de 20% pour les garçons et de 10% pour les filles). Elle est aussi loin des préconisations de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) qui recommande aux jeunes âgés de 5 à 17 ans d'exercer une activité physique d'au moins une heure par jour ».

Cette apparente contradiction entre le volume horaire obligatoire d'EPS et la pratique physique quotidienne met en évidence que le système français d'enseignement n'a pas réussi, jusqu'à présent, à développer une culture sportive[410]. La France n'est pas une « vraie nation sportive ».

Il n'y a donc pas de quoi pavoiser. Il faut trouver des solutions. L'amélioration de notre système éducatif en est une condition, sans doute pas suffisante, mais absolument nécessaire et déterminante.

4.8 – De quelques perspectives d'amélioration

La première priorité de la stratégie proposée par F. GATEL et F. CORMIER-BOULIGEON[411] est ainsi énoncée : « *Faire du sport un véritable fait structurel nécessite de créer une habitude sportive dès le plus jeune âge et de lutter contre le décrochage sportif aux âges de 12 et 17 ans* ». Les auteurs précisent : « *Nous pensons que la nature de l'enseignement doit profondément évoluer (…) par, notamment le renforcement de passerelles entre le monde fédéral et le monde scolaire* ». « (…) *la pratique des APS [doit devenir] un élément attractif de la culture des élèves dès le plus jeune âge* ».

Au niveau des propositions, leur rapport demande :

- d'améliorer la formation initiale et continue des professeurs des écoles sur l'enseignement de l'éducation physique et sportive à l'école ;
- de renforcer les passerelles en permettant aux enseignants d'EPS d'intervenir dans le 1er degré ;
- de généraliser l'intervention d'éducateurs sportifs diplômés dans les établissements scolaires du 1er et du 2ème degré ».

[409] *Op. cit.*, p. 33 & 34

[410] Du fait de l'histoire difficile des relations entre éducation physique et sport, évoquée en chapitre Ier, il subsiste encore quelques professeurs d'EPS « anti-sport »…

[411] *Op. cit.*, p. 74 & 75

D'autres rapports et études déjà cités fourmillent de recommandations pour améliorer notre système éducatif en matière d'EPS. Les décideurs n'ont qu'à piocher. Mais leur foisonnement est tel qu'on risque de s'y perdre un peu.

Sans doute faut-il tenter là aussi de les regrouper autour de quelques grands axes directeurs.

4.8.1 - Six axes directeurs

Les diagnostics précédents permettent d'en déterminer au moins six, dont certains, voire tous, interdépendants :

- L'objectif « ultime » est de favoriser la pratique des APS pour tous et partout, tout au long de la vie. C'est un problème d'éducation à la culture sportive, « l'habitus », comme l'écrivait Claudia ROUAUX, ou la littératie physique. L'école, de la maternelle à l'université, en est l'un des fondements. Ses objectifs doivent être définis et évalués en ce sens.

- Il faut dépasser les querelles stériles entre éducation physique et sport, qui datent maintenant d'autres siècles et ne devraient plus avoir cours au XXI°. Les idées développées par Didier DELIGNIÈRES[412] peuvent y aider.

- Le système éducatif français est caractérisé par un « maillon faible », au niveau de l'école primaire. Il est indispensable de régler correctement ce problème pour assurer la continuité du développement de cette culture sportive.

- Le système éducatif fonctionne beaucoup trop « en vase clos » ; il est indispensable que l'école se préoccupe des liaisons avec le territoire[413], notamment avec les collectivités locales et le mouvement associatif sportif, pour assurer, *a minima* favoriser, la continuité de cette culture sportive[414]. C'est l'enjeu et la charge de l'enseignement secondaire. Cela doit être conçu au niveau national, dans des programmes qui doivent être élaborés en concertation, favorisant l'adoption d'un même langage[415], EP et sport, comme au niveau local, pour assurer cette pratique. Il semble, à cet égard, que la participation des professeurs d'EPS à l'encadrement des clubs sportifs et à la vie associative ait diminué avec le temps.

---

[412] *Cf. op.cit.* : *EPS et Sport : faut-il enlever le « S » de « EPS » ?* :
https://didierdelignieresblog.wordpress.com/2020/11/27/eps-et-sport-faut-il-enlever-le-s-de-eps/

[413] Le but est d'articuler trois temps, et de fluidifier la connexion entre eux : - Temps scolaire : l'école ; - Temps périscolaire : les collectivités territoriales, directement ou *via* des associations conventionnées ; - Temps extrascolaire : clubs sportifs ; et d'augmenter ce temps d'activité physique quotidienne de l'enfant en jouant sur les trois, leur complémentarité et celle des acteurs.

[414] Avec l'idée de la formation du jeune à être un public sportif cultivé, un vrai supporter et non un hooligan. Les professeurs d'EPS peuvent jouer un rôle à cet égard.

[415] Le langage de l'EPS, souvent trop sophistiqué, passe parfois mal dans le public. Les piscines sont des *« espaces normalisés favorisant l'initiation à l'aisance aquatique et l'acquisition de modes de déplacements adaptés au milieu »*, en bref des lieux où l'on peut apprendre à nager… Les théories sont nécessaires, mais le langage peut et doit être simple….

- L'accès aux installations sportives et leur plein emploi doit être facilité[416]. Ce point sera développé dans le chapitre V, avec ses autres aspects (répartition géographique, rénovation, financement, concertation entre partenaires concernés, etc.).

- L'éducation à la culture sportive ne se fait évidemment pas qu'à l'école, mais aussi dans la famille. Les politiques incitatives en ce sens, comme *Pass'sport*, ou *« 2h de sport au collège »,* par exemple, doivent être évaluées, développées et réorientées, si nécessaire. Mais il faut aussi les accompagner d'une politique de communication. Ce point est développé dans nos conclusion (§ 7.7).

Pour rentrer davantage dans de possibles concrétisations de ces trois premiers points, on pourrait examiner les idées suivantes.

4.8.2 - Une stratégie d'ensemble

Comme l'écrit la Cour des comptes[417], il faut « *adopter une stratégie d'ensemble* » de tous les acteurs publics, « *assortie d'objectifs et d'indicateurs partagés* ». « *Elle organiserait de manière fluide la continuité d'un parcours sportif par un enseignement d'EPS plus effectif dès le primaire et mieux évalué aux différentes étapes de la scolarité, un chaînage plus aisé et plus simple avec le sport scolaire, un lien plus construit et plus dense avec le mouvement sportif, une concertation plus étroite avec les collectivités territoriales pour mieux assurer et réguler l'accès aux équipements ».*

Cela nécessite d'importants changements dans l'organisation et les mentalités. Définir des objectifs partagés avec des structures extérieures, même gouvernementales (ministères chargés des Sports ou de l'Agriculture), *a fortiori* le mouvement sportif civil, n'est pas une habitude pour le ministère chargé de l'Éducation nationale.

Même en interne, il n'est pas certain qu'il le fasse entre ses trois niveaux d'enseignement, primaire, secondaire et supérieur. Le cloisonnement de son organisation, peut-être justifié pour d'autres raisons, ne le facilite pas. Il faut donc une forte volonté politique, affirmée dans la durée. Puisse le contexte des jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de 2024 et son héritage soient « *l'occasion de resserrer les liens interministériels et avec les autres acteurs concernés* ».

4.8.3 - Des objectifs mieux identifiés et évalués

La définition des objectifs de l'EPS à l'école doit se faire dans la perspective de la poursuite du parcours sportif du jeune au-delà de l'école. Non seulement ils doivent être définis en commun, comme indiqué précédemment, mais ils doivent l'être de manière opérationnelle. Aussi l'école primaire, notamment, doit être un lieu et un temps de découverte de quelques disciplines sportives, individuelles et collectives, dont la natation, évidemment. Sans pour autant en faire des sanctions[418], il faut déterminer des évaluations

[416] *Cf.* le décret n° 2023-442 du 5 juin 2023, relatif à l'aménagement d'un accès séparé dans les équipements sportifs implantés au sein des établissements scolaires.

[417] *Op. cit.*, p. 81

[418] Il est possible et sans doute souhaitable de les déconnecter des évaluations scolaires traditionnelles.

standardisées[419], ne serait-ce que pour savoir si, globalement, on progresse dans la voie de créer une « vraie » nation sportive.

Cette idée semble de mieux en mieux prise en considération. Le 4 septembre 2023, en visite dans un collège des Pyrénées-Atlantiques pour "*accélérer*" les dispositifs de soutien au sport à l'école, le Président MACRON a indiqué que des tests d'aptitude physique seraient mis en place en sixième pour mieux évaluer l'évolution de la condition physique des jeunes, selon des modalités à définir avec la communauté médicale et les enseignants d'EPS [420].

Le livret scolaire unique[421] pourrait également être développé en ce sens. Au plan sportif, il ne mentionne actuellement que l'attestation scolaire « savoir nager » (ASSN).

Et cela doit se faire en liaison avec le « territoire » sportif.*« Pourquoi ne pas tenter, au moins à titre expérimental au cours d'une semaine dédiée (…), d'installer un maximum de passerelles entre école et clubs sportifs et voir à la rentrée les premiers résultats ? »,* dit Denis MASSEGLIA[422], ancien président du CNOSF.

Quant à l'UNSS, son évaluation doit se faire également dans cette perspective, quitte à redéployer ses moyens. Favorise-t-elle la poursuite de cet « habitus » sportif ? Amène-t-elle des jeunes éloignés de la pratique sportive à les y ramener, puis à les faire « migrer » vers les clubs associatifs ? Ou s'occupe-t-elle de jeunes déjà engagés dans le sport fédéral ?

4.8.4 - Une vraie rénovation de l'EPS à l'école primaire

Tout le monde s'accorde pour reconnaître que c'est le maillon faible du système, à l'école élémentaire. La formation des professeurs d'EPS qui enseignent au collège et au lycée est reconnue comme de grande qualité. Leur affectation, au moins partielle, dans le cycle primaire n'est pas un problème juridique. Certains exercent dans le supérieur (dans les SUAPS), ou déjà dans le cycle primaire (les CPC). On pourrait tenter, au moins à titre expérimental, de les faire intervenir sur la fin de ce cycle 3 (CM1, CM2 et 6ème) et d'assurer une liaison avec le collège[423].

Mais cela ne dispense pas d'assurer une vraie formation à l'EPS des PE.

Les professeurs d'EPS pourraient justement contribuer localement à leur formation pratique, en animant les équipes de PE intervenant dans les classes de niveau inférieur. Ce serait une solution plus cohérente aussi au plan national, homogène et égalitaire que le recours, très variable, à des éducateurs sportifs municipaux. S'il en reste localement, là aussi, les professeurs d'EPS pourraient mieux les coordonner.

---

[419] L'idée n'est pas nouvelle. Léo LAGRANGE l'avait mis en place avec le brevet sportif populaire en 1937. Il est tombé en désuétude. Il pourrait être renouvelé en associant école et mouvement sportif. *Cf.* le colloque de novembre 2004 du CHMJS : https://www.sports.gouv.fr/sites/default/files/2023-03/document-de-s-ance-brevet-sportif-populaire-5474.pdf

[420] *Cf.* les réactions du SNEP-FSU : https://lesite.snepfsu.fr/actualites/publications/bulletins-nationaux/articles/les-tests-une-question-ancienne/

[421] *Cf.* : https://www.education.gouv.fr/le-livret-scolaire-unique-du-cp-la-troisieme-1979

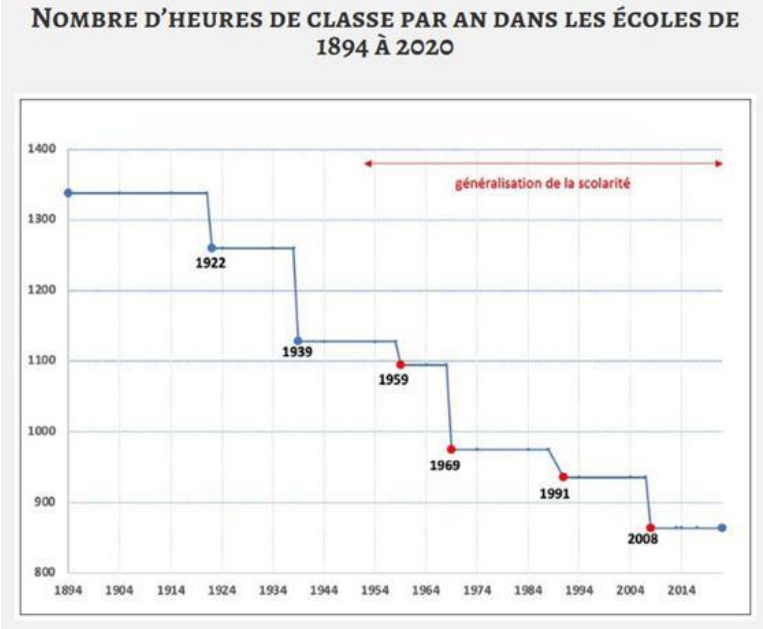
[422] *Cf.* : https://www.sportstrategies.com/denis-masseglia-mon-club-cest-bien-plus-que-du-sport/

[423] Expérience intéressante en rugby ; la FFR a mis en place depuis plusieurs années avec l'UNSS et maintenant l'USEP des stages « Planète Ovale », sur un ou deux jours, qui rassemblent des PE et des PEPS quand le support est le cycle 3.

Bien évidemment, cela a un coût, mais des redéploiements sont possibles avec le temps libéré par les PE. C'est une question de choix politiques et d'organisation.[424]

4.8.5 - *De l'organisation de la vie des enfants et des jeunes*

Le nombre d'heures de classe par an a régulièrement diminué depuis 1880, ainsi que le montre le tableau ci-après.



(Tableau n° 16 – Source Administration et éducation[425])

On se trouve ainsi dans une situation où l'on doit rechercher des solutions en dehors de l'école. Dans la mesure où le temps scolaire diminue de manière constante (864 heures par an depuis 2008 à comparer à environ 1 100 heures en 1959), il apparait difficile d'envisager de développer quantitativement l'EPS dans le temps scolaire. Quant à son amélioration qualitative elle se heurte d'une part au peu de formation des enseignants et d'autre part à leur résistance pour faire intervenir des compétences extérieures qui sont ressenties comme des formes concurrentes susceptible de se substituer à eux.

La notion de continuité éducative a été développée à partir de 2019 pour justifier l'intégration des services de la jeunesse et des sports aux structures de l'éducation nationale. En réalité, c'est un habillage opportun des politiques d'aménagement des temps de l'enfant initiées en 1984 par la circulaire CALMAT-CHEVÈNEMENT. Cette nouvelle dénomination n'a pas suffi à lever les obstacles financiers identifiés depuis longtemps ni les réticences des enseignants à investir ces dispositifs initiés par les services de la jeunesse et des sports et essentiellement portés par les collectivités locales et cofinancés par les caisses d'allocations familiales.

---

[424] « *Il faut relancer l'éducation physique et sportive dans les collèges et lycées, donc avoir des enseignants en plus. Et puis il faut relancer le sport à l'université. Tout ça demande des moyens* » Marie-George BUFFET, *in Le Monde* – 8 décembre 2023, p. 14

[425] *In* Administration et éducation 2023/3 (N° 179), p. 61 à 75 - *Les rythmes scolaires : la valse triste ?* – Jean-François CHANET et Françoise MOULIN CIVIL.

« *Les mauvais résultats de notre pays en termes d'incitation à la pratique sportive à l'école, renvoient plus fondamentalement à la question de l'organisation du temps scolaire* », écrit la Cour des comptes[426].

« *La concentration du temps scolaire sur 36 semaines, empêche de libérer un ou deux après-midis par semaine pour des activités sportives (ou artistiques) alors même que le volume d'heures d'instruction en France est l'un des plus élevés dans l'OCDE et que le sport scolaire y est organisé* ».

Les exemples de pays où une souplesse organisationnelle permet de faire davantage de place au sport à l'école ne manquent pas, au premier rang l'Allemagne où la réforme « l'école toute la journée » a transformé l'enseignement et la vie des jeunes, de façons diverses selon les Länder. Quelques établissements français ont choisi ce système des cours le matin et d'autres activités dont le sport les après-midis.

La loi de 2013 sur la refondation de l'école de la République avait, ainsi que le disait le Communiqué du Conseil des ministres du 23 janvier 2013 : « *La priorité à l'école primaire se traduit (…) dans la réforme des rythmes scolaires, engagée dès la rentrée de 2013, avec une organisation de la semaine mieux adaptée aux apprentissages des élèves*[427]*. Le temps scolaire sera articulé avec un temps péri-éducatif que les collectivités locales pourront mettre en place au travers de projets éducatifs territoriaux. (…) Le projet de loi redynamise le dialogue avec les partenaires de l'École (parents, collectivités territoriales).* »

Ce projet a vite échoué du fait de nombreuses réticences et de coûts que les différents maillons de la vie sociale n'ont pas voulu couvrir. Le conservatisme l'a rapidement emporté (sauf dans quelques collectivités territoriales plus hardies que les autres) pour enterrer les PEDT[428], une des bien rares innovations bénéfiques à la jeunesse, donc au pays. Là encore, souhaitons que l'héritage des JOP de 2024 favorise la remise en œuvre de quelques bonnes idées déjà émises.

À tous le moins, on peut constater une prise de conscience, puisque certains de ces objectifs sont affichés dans les DNO interministérielles de 2022 et 2023 :

Premier objectif :

« *Consolider la continuité éducative au sein des politiques d'éducation, de jeunesse et de sport.*

- *Développer une offre éducative périscolaire et extrascolaire de qualité dans un cadre sécurisé, en articulation avec les temps scolaires et familiaux.*
- *Développer la place du sport à l'école et l'articulation avec le sport en dehors du temps scolaire, à travers la mise en place d'un parcours sportif jusqu'à l'université.* »

Dans sa conférence de presse du 16 janvier 2024, le Président de la République a également évoqué une nécessaire réorganisation du temps scolaire. Souhaitons que les dispositifs envisagés atteignent leurs objectifs. Là encore, il faudra évaluer les résultats.

%%%%%%

[426] *Op. cit.*, p. 38

[427] Elle prévoyait la généralisation de neuf demi-journées de classe.

[428] Et notamment pour revenir à la semaine de 4 jours qui concentre les enseignements sur les matières jugées « essentielles » et entraine mécaniquement une réduction de l'enseignement de l'EPS.

Chapitre V

Les équipements dédiés aux activités physiques et sportives

-

5.1 – Histoire des politiques publiques d'équipements sportifs en France

La définition de politiques publiques en matière d'équipements sportifs en France est relativement récente. Pour l'État, elles apparaissent au début des années 1960. Elles ont ensuite subi de fortes évolutions. Connaître cette histoire permet de mieux comprendre les problèmes actuels. Elle est résumée ci-après à grands traits.

5.1.1 - Avant 1940

Depuis l'émergence du sport moderne, à la fin du XIX° siècle, jusqu'à la Deuxième guerre mondiale, il n'existe pas de politique publique d'ensemble en la matière. Des équipements existent, de-ci, de-là, construits à l'initiative de collectivités locales[429] ou de clubs privés. En témoignent, notamment, les difficultés d'organisation des jeux Olympiques de Paris en 1900, qui se sont déroulés conjointement avec l'Exposition universelle.

Paris recevant pour la deuxième fois les Jeux Olympiques en 1924, c'est encore le RCF qui supporte l'essentiel du financement du stade de Colombes, construit pour l'occasion. Dans le XX° arrondissement de Paris est implantée la piscine des Tourelles, premier bassin à couloirs séparés.

C'est seulement à partir des années 1920 que les partis politiques insèrent le sport dans leurs programmes d'équipement, notamment la SFIO (Section française de l'Internationale ouvrière).

Cette situation prévaut jusqu'à la Deuxième guerre mondiale, époque peu propice à la construction d'équipements sportifs.

Néanmoins, Léo LAGRANGE se dotera d'un service de l'équipement (confié à Gaston ROUX) et réussira à doubler les crédits de subventions d'équipement aux municipalités (période 1936-1938).

Jean BOROTRA et Joseph PASCOT (période 1940-1944), maintiendront dans leurs services une direction de l'équipement sportif.

[429] À titre d'exemple, Édouard HERRIOT, maire de Lyon, fait construire le stage Gerland. *Cf.* colloque du Conseil d'État : https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/l-etat-les-collectivites-territoriales-et-le-sport

La loi du 16 décembre 1941 fut sans doute un acte fondateur important[430], préalable à la définition d'une politique publique nationale. Elle prévoyait que tout projet d'équipement sportif devait recevoir l'approbation technique préalable du préfet, condition par ailleurs nécessaire à l'octroi de subventions publiques. Elle sera suivie de « l'Acte du 26 mai 1941 » relative au recensement, à la protection et à l'utilisation des locaux et terrains de sport, bassins de natation et des piscines (dite loi BOROTRA).

Comme l'indiquera Jean-Baptiste GROSBORNE (longtemps chef du service de l'équipement au ministère chargé des Sports), cela permettra de sauvegarder, au moins pour partie, le maigre patrimoine d'équipements sportifs, déjà menacé[431].

5.1.2 - Les années d'après-guerre

Faute de moyens financiers et de volonté politique (les priorités vont à la reconstruction industrielle, à l'habitat et aux constructions scolaires, pas aux constructions sportives), la quinzaine d'années qui suit la Libération n'est pas non plus une période favorable à la construction d'équipements sportifs (*cf.* tableau n° 16 ci-après).

Ce n'est qu'en 1956 qu'une décision du ministre de l'Éducation nationale impose la construction d'installations sportives dans chaque nouvel établissement scolaire.

Mais les moyens ne suivent pas encore pour réaliser tous les projets. Nous n'en sommes qu'au début des « Trente glorieuses »[432]. Les priorités sont encore ailleurs.

Ainsi, en 1958, plus de la moitié des départements (52) ne possèdent pas de piscine couverte, 13 n'ont pas de salle de sport et 11 n'ont pas de stade[433].

Le caractère incertain de l'arrivée de subventions nationales promises, les crédits de paiement ne suivant pas les autorisations de programmes, tout cela décourage les communes de s'engager dans des constructions coûteuses, d'autant plus que les démarches administratives sont fastidieuses.

Aussi la plupart d'entre elles laissent aux initiatives privées et associatives la charge de l'aménagement sportif. Dans les premier, deuxième et troisième plans, « *les sports sont restés tout à fait en marge des préoccupations des gouvernements successifs* »[434].

5.1.3 - Une phase régalienne : 1958-1975

En septembre 1958, Maurice HERZOG est nommé Haut-commissaire à la Jeunesse et aux Sports, auprès du ministre de l'Éducation nationale. Il dispose d'une sous-direction de l'administration confiée à André BONNET, à l'origine de la création, en 1962, du service de

[430] Modifiée à plusieurs reprises, elle est toujours en vigueur. Ses dispositions sont inscrites à l'article L312-2 du code du sport. Dernière actualisation en 2021 : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006071177/2021-04-16

[431] *Cf.* l'intervention de Jean-Baptiste GROSBORNE, accessible sur le site du CHMJS : https://www.sports.gouv.fr/sites/default/files/2023-01/les-politiques-d-quipement-sportif-et-socio--ducatif-de-1941-1980-jean-baptiste-grosborne-novembre-2000--3565.pdf

[432] Jean FOURASTIÉ est présenté comme l'auteur de cette expression.

[433] *Cf. : La construction publique des équipements sportifs* – Marc FALCOZ, Pierre CHIFFLET – 1998 : https://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_1998_num_79_1_2173

[434] *Idem, op. cit.*

l'équipement, sportif et socio-éducatif. Il le confie à Jean-Baptiste GROSBORNE, ingénieur des ponts et chaussées, ancien sportif de haut niveau (natation), qui avait déjà travaillé avec Jean BOROTRA, puis s'était occupé de constructions scolaires dans les années 1950, quand la priorité leur était donnée.

Avec HERZOG, la construction d'équipements sportifs devient réellement l'objet d'une politique d'État. Le contexte y est favorable, la croissance économique est au rendez-vous. L'urbanisation et l'accroissement de la population (effet du « *baby-boom* » des années 1950) jouent un rôle moteur, comme, au plan sportif (de haut niveau), la concurrence internationale.

Sont ainsi adoptées, entre 1961 et 1975, trois lois programmes d'équipement sportif et socio-éducatif. 4 000 gymnases, 1 500 piscines et 8 000 terrains de sport sont construits.

Les subventions de l'État sont prépondérantes pour permettre aux communes de se doter d'équipements sportifs, souvent associés à la construction d'un établissement scolaire. Certes, on passe alors à un régime de « mise en administration » du bâti sportif par l'État et ses services, mais il s'accompagne d'aides technique et administrative, dans le cadre d'une réelle déconcentration, anticipant sur la réforme administrative de 1964, malgré les limites imposées par le ministère des Finances.

Comme l'indiquait Olivier PHILIP, directeur de cabinet de Maurice HERZOG, il fallait « *situer les décisions d'exécution au plan où sont instruits les dossiers et où s'effectuent les réalisations* ». Le rôle de l'administration centrale se limitait à concevoir, ordonner, déléguer les crédits et contrôler. Seuls les programmes de caractère national faisaient exception.

L'aide technique de l'État auprès des maîtres d'ouvrages est importante.

Pour abaisser les coûts de revient et rationaliser les procédures administratives, on a recours à des équipements industrialisés, donc un peu les mêmes partout, en privilégiant les espaces homologués permettant d'accueillir des compétitions sportives. L'effet de ces subventions importantes, potentiellement un peu pervers, fait aussi que les communes utilisent « *des arguments davantage financiers, et non des besoins collectifs, pour rendre légitime la réalisation d'un équipement sportif* »[435].

Toutefois la troisième loi programme (1971-1975) marque un début de désengagement de l'État dans le montant des subventions accordées, la part subventionnable tendant à se dévaluer.

5.1.4 - <u>Désengagement progressif et décentralisation : 1976-1981</u>

Bien qu'il ait fait adopter la loi du 29 octobre 1975 confirmant la responsabilité de l'État en matière de sport, le ministre Pierre MAZEAUD ne propose pas de quatrième loi-programme. Lié à la récession économique de cette période, ce non renouvellement législatif entraîne une rupture dans la définition de politiques publiques d'équipement sportif. L'État diminue progressivement de moitié ses subventions.

Arrivent d'autres acteurs, les établissements publics régionaux, futurs conseils régionaux, et les conseils généraux (futurs conseils départementaux). Leurs politiques et domaines d'intervention sont variables, mais ils deviennent parfois pour les communes la seule

[435] *Cf.* FALCOZ et CHIFFLET, *op. cit.*, p. 18

possibilité d'obtenir les compléments de financement nécessaires pour réaliser leurs projets de construction sportive.

Une municipalisation du sport émerge à cette époque, de plus ou moins grande dimension selon la taille de la commune. Le mouvement sportif local se développe en parallèle, engendrant davantage de demandes. Les programmes municipaux d'équipement sportifs commencent à se diversifier, maintenant en fonction de la demande, avec une tendance à privilégier des équipements au plus près des quartiers (terrains de petit jeux, skate-board, espaces ouverts, etc.), au détriment d'une proximité scolaire.

En 1978, Jean-Pierre SOISSON, successeur de Pierre MAZEAUD, est à l'origine de la création du Fonds national pour le développement du sport (FNDS)[436]. Des instances paritaires (État et mouvement sportif) sont créées au niveau national et régional pour gérer ce fonds.

À partir de 1980, une part du FNDS est réservée pour des subventions d'équipement aux collectivités locales au profit du développement du sport de masse. *De facto*, le FNDS se substituera progressivement aux crédits budgétaires, qui diminueront simultanément. Il sera le principal moyen dont disposera le ministère chargé des Sports pour mettre en œuvre une nouvelle politique d'équipement sportif, sans planification et davantage en cogestion.

Toutefois, une part nationale du FNDS servira notamment à la construction d'équipements structurants, comme pour les jeux Olympiques d'Albertville, en 1992, la coupe du monde de football en 1998, ou dans le cadre du Plan national de développement du sport (PNDS), conçu en 2005 pour doter la France de davantage de structures permettant un accueil des Jeux Olympiques.

5.1.5 - Éclatement des politiques de constructions sportives : à partir de 1982

Conséquences des lois de décentralisation votées à partir de 1981, les subventions de l'État sont remplacées par une dotation globale d'équipement (DGE)[437] ; le ministère chargé des Sports transfère tous ses crédits budgétaires d'investissement pour alimenter cette DGE. Avec elle, les communes peuvent choisir de construire des installations sportives, ou non.

Autre conséquence, le service de l'équipement du secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargé de la jeunesse et des sports est supprimé en 1986[438]. Subsiste alors une simple mission de l'équipement, sans moyens budgétaires, rattachée directement au cabinet.

La planification n'existe plus ; l'aide technique de l'État passe « *du plan type au schéma type, au plan fonctionnel* », comme l'écrira Jean-Baptiste GROSBORNE en 1985.

Les lois de décentralisation ne répartissent pas les compétences en matière de construction sportive, hormis pour ce qui relève de la pratique de l'EPS dans les lycées et collèges (lois du 16 juillet 1984 et du 22 juillet 1993).

Le patrimoine sportif appartient à 85 % aux communes, mais, en matière de constructions nouvelles, elles demeurent très dépendantes de l'aide financière des autres institutions

[436] *Cf.* la fiche de repères historiques sur le FNDS et le CNDS, sur le site du CHMJS : https://www.sports.gouv.fr/reperes-historiques-669

[437] *Cf.* : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/dotation-globale-dequipement-dge-des-departements#:~:text=Mise%20en%20place%20en%201983,vert%20ou%20encore%20habitat%20rural).

[438] Par décret n° 86-854 du 21 juillet 1986, complété par l'arrêté du 29 août portant organisation de l'administration centrale. Un fonds d'archives a été déposé aux Archives nationales :

publiques. En 1992, les conseils régionaux consacraient globalement 13,5 % de leur budget au sport, c'était 1,40 % pour les conseils généraux. Toutefois les choix étaient très variables en fonction de leurs orientations politiques (au profit du sport-spectacle, ou du sport de haut-niveau, ou du sport pour tous…).

Dès cette époque, le patrimoine sportif commence à vieillir et l'évolution des pratiques sportives met en évidence son inadéquation croissante. Le modèle traditionnel conçu à partir de normes fédérales nationales est de moins en moins adapté à la demande. Faut-il chercher à la satisfaire ou répondre aux besoins des clubs qui aspirent au sport de haut-niveau ? Le choix des communes est difficile à faire.

Le tableau ci-après retrace le nombre annuel de construction d'équipements sportifs en France.

	Nombre	%
Avant 1945	11 065	3,33%
1945-1964	16 835	5,07%
1965-1974	30 772	9,26%
1975-1984	55 504	16,70%
1985-1994	70 308	21,16%
1995-2004	73 911	22,24%
À partir de 2005	46 764	14,07%
Non renseigné	27 112	8,16%
Total	**332 271**	

(Tableau n° 17 – Nombre d'équipements sportifs construits par an – Source : Data ES 2022)

5.1.6 - Un désengagement excessif de l'État ?

Les orientations données en 2017 au ministère chargé des Sports par le Président de la République et le Premier ministre l'invitaient notamment à se recentrer sur la coordination des différents acteurs et le pilotage stratégique. Mais, l'a-t-il réellement fait, cette coordination et ce pilotage stratégique ? Au contraire, ne s'est-il pas simplement désengagé, et trop désengagé, depuis le début du XXI° siècle ? C'est plutôt ce qui s'est concrètement passé.

On peut examiner cette question sur plusieurs aspects, principalement le pilotage stratégique et la gestion des moyens.

- *Désengagement en matière de pilotage stratégique*[439]

Les lois de décentralisation n'ont pas donné de compétence obligatoire aux collectivités locales dans le domaine du sport. Il demeure donc partagé[440]. Pour définir et mettre en œuvre leurs politiques, elles se fondent sur la clause générale de compétences[441].

[439] « *…dans ce secteur soumis au jeu complexe d'acteurs puissants apparaît la nécessité d'un État stratège…* » - Philippe BAUDILLON, *in. Notre État* – Roger FAUROUX et Bernard SPITZ – Hachette – 2000

[440] *Cf.* l'article L.100-2 du code du sport : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000045293719

[441] Articles L. 2121-29, L. 3211-1, L. 4221-1 et L. 111-4 du Code général des collectivités territoriales. Ce dernier indique que « *Les compétences en matière de (…) sport (…) sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier* ».

Mais les coûts d'investissement et de fonctionnement étant en général très élevés, elles essaient souvent de les partager dans le cadre d'une intercommunalité (syndicats mixtes, ou à vocation unique ou multiple), ou encore *via* un établissement public de coopération intercommunale.

Néanmoins, ces lois n'ont pas pour effet de retirer une possible compétence stratégique de l'État en matière d'orientations et de coordination[442]. C'est en ce sens qu'a été adoptée la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995[443], visant à élaborer des schémas collectifs de services. On notera toutefois qu'un schéma concernant le sport n'avait pas été envisagé initialement par le gouvernement. C'est le Sénat qui a demandé à ce qu'il soit rajouté[444].

Certains, comme Roger BONNENFANT en 2001[445] (un des successeur de J-B. GROSBORNE) attendaient que ce schéma se traduise par des actions concrètes, notamment en matière de « *coordination des différents services publics impliqués dans le développement des pratiques sportives* », constatant que « *Ces fonctions de niveau supra-communal sont mal remplies, les collectivités locales n'ayant pas pris le relais alors qu'elles auraient intérêt à mettre en commun des moyens pour résoudre des problèmes communs* ».

Toutefois, bien que visé au code du sport[446], ce document demeure très général et il ne semble pas qu'il ait été utilisé pour prendre des décisions opérationnelles en matière de construction d'équipements particuliers.

Douze ans plus tard, en 2013, Roger BONNENFANT écrira[447] : « *Le constat initial, toujours d'actualité, c'est que les acteurs des équipements sportifs sont trop dispersés pour traiter au fond cette question. Chaque organisation s'en occupe un peu et au final, l'ensemble manque de puissance* ».

En matière de pilotage stratégique, le ministère chargé des Sports aurait pu davantage conserver un rôle de coordination, d'études et de conseils. Il en avait les compétences[448]. Comme le soulignent Roger BONNENFANT et François-Emmanuel VIGNEAU dans leurs articles cités, au niveau local, les questions d'équipement sportif ne sont pas d'abord des sujets techniques, mais des questions d'analyse des besoins et « *d'adaptation fonctionnelle à l'évolution de la demande sociale* ».

Les collectivités locales auraient tout avantage à bénéficier de ces conseils, d'autant plus que la satisfaction des Français de la politique sportive de leur commune semble en baisse[449], notamment du fait de l'insuffisance d'équipement en accès libre. Plusieurs études et quelques réalisations mettent maintenant en évidence l'intérêt d'aménager l'espace urbain

---

[442] « *L'absence de responsabilité confiée par la loi (…) aux collectivités locales les a amené à conduire une politique sportive de plus en plus autonome par rapport à l'État* » - Philippe BAUDILLON, *op. cit.*

[443] Loi n° 95-115 : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000037290662

[444] *Cf.* article de Jean-Philippe BROUANT in Cahiers du GRIDAUH – 2002/2 n° 7, accessible sur internet

[445] *Cf.* : https://www.revuepouvoirslocaux.fr/fr/article/une-nouvelle-approche-des-equipements-sportifs-1632

[446] *Cf.* l'article D312-1 : https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006547472

[447] *Cf.* : http://developpement-durable.sports.gouv.fr/ressources/actualites/article/creation-de-fedairsport

[448] *Cf.* article de François-Emmanuel VIGNEAU : *Les équipements sportifs : enjeux et impensés d'une politique publique* – Informations sociales n° 187 – 2015 – Accessible sur internet

[449] *Cf.* article du journal *Le Monde* du 12 décembre 2023, mentionnant un taux de satisfaction de 42 %, en chute de 14 points par rapport à l'année précédente, et 37 % de Français considérant que les équipements en accès libre sont insuffisants.

en favorisant une activité physique spontanée des habitants, ce qu'on appelle le « design actif ».

Mais ce rôle de conseil n'est plus tenu par le ministère chargé des sports. Après une période d'abandon (de 2018 à 2022, *cf. infra*), il n'a gardé apparemment qu'un rôle de recensement des équipements sportifs[450], nécessaire mais non suffisant, et se contente de rappeler sur son site les textes réglementaires de référence[451].

Fondé sur la loi de 1941, l'article L312-2 du code du sport imposait et impose toujours la déclaration des équipements sportifs. Cela pouvait permettre à l'État d'en faire un recensement, outil d'observation préalable indispensable à l'élaboration d'une politique d'équipement. Assez curieusement, il semble que le ministère chargé des sports ne s'en soit préoccupé qu'au début des années 2000, en créant le RES (Recensement des équipements sportifs).

Mais avec les suppressions successives du service de l'équipement, puis de la mission de l'équipement, toute mention explicite d'équipement sportif a progressivement disparue dans l'organigramme de la direction des sports, conséquence des importantes suppressions d'emplois depuis 2007. Le dernier bureau encore un peu en charge de ces questions fut celui chargé de l'économie du sport.

Ce désengagement excessif de l'État eu pour conséquence l'interruption de ce recensement pendant cinq ans, de 2018 à 2022. Il a été un moment fortement question de confier cette mission à l'ANS. Finalement, la ministre Amélie OUDÉA-CASTÉRA a pris, fin 2022, la décision de confier au pôle ressources nationale (PRN) « Sport Innovations »[452], créé en 2019, la charge de remettre en route ce recensement, maintenant appelé Data ES[453]. L'objectif est d'avoir en 2024 un recensement complet et à jour (hormis les espaces, sites et itinéraires - ESI - de sport de nature). Le travail est engagé.

Si l'État veut tenir son rôle de pilotage, il était assez évident qu'il devait s'en donner les moyens. Data ES fait partie de ses outils de base…

Mais ce recensement ne peut être qu'une première étape. Il ne sera vraiment utile que s'il est complété par une étude de l'usage réel de chaque équipement : quels publics (notamment âge) ? Quelles activités, quelles disciplines ? Quelles finalités éducatives, récréatives, compétitives, de santé, autres ? Quels opérateurs, associatifs, publics, privés ? Quel encadrement ? Quelle durée d'occupation ? Toutes ces informations seront non seulement utiles mais nécessaires pour les décideurs chargés de développer le sport pour tous. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les sports de nature correspondent à un pourcentage non négligeable des pratiques sportives et est en progression constante. Un recensement adéquat des ESI est donc également nécessaire.

- *Désengagement en matière d'aide financière*

En 2006, le FNDS est transformé en Centre national de développement du sport (CNDS), associant les collectivités territoriales à son conseil d'administration. Un de ses

[450] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/le-recensement-des-equipements-sportifs-data-es-671

[451] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/principaux-textes-de-reference-pour-les-equipements-sportifs-842

[452] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/pole-ressources-national-sport-innovations-632#:~:text=La%20Direction%20des%20sports%20a,%C3%A0%20de%20nouveaux%20contextes%20soci%C3%A9taux.

[453] *Cf.* : https://equipements.sports.gouv.fr/explore/dataset/data-es/table/

programmes est prévu pour des subventions d'équipement sportif, notamment pour des collectivités territoriales dans le cadre de contrats (contrats État-régions, etc.). Les critères d'attribution sont modifiés pour permettre une meilleure sélectivité.

Une enveloppe de crédits d'équipements déconcentrés est réservée ; son emploi est décidé par le préfet de région après avis de la commission régionale.

Sans doute en reconnaissance d'une méthode de concertation inadaptée, un décret modifie l'organisation déconcentrée du CNDS en 2009 : les commissions régionales et départementales sont remplacées par une commission territoriale siégeant au niveau de la région. Le préfet de région est le seul délégué territorial de l'établissement.

Au niveau national, les priorités évoluent en fonction des appartenances politiques. En 2011, Chantal JOUANO, ministre des Sports, fait réserver sur le CNDS une enveloppe de 50 M€ sur cinq ans pour les grandes salles, type arénas. Mais en 2012, Valérie FOURNEYRON, qui lui succède, recentre les interventions du CNDS sur le sport pour le plus grand nombre. Elle demande que les collectivités territoriales disposent d'une voix délibérative[454] dans les commissions territoriales. Malheureusement, compte tenu de difficultés de gestion, les subventions d'équipement sont en baisse en 2013.

Cette même année 2013, le conseil d'administration du CNDS tire le bilan de la concertation sur la réforme de ses critères d'intervention et retient les principes suivants :

- se concentrer sur les territoires et les publics qui connaissent le plus de difficultés à accéder à la pratique sportive ;
- agir de façon concertée sur les territoires autour de schémas régionaux du sport.

En 2015, il finalise sa réforme d'attribution des subventions d'équipement en réservant une enveloppe de 25M€ pour des équipements structurants au niveau local, pour des types d'équipements particuliers dans des territoires carencés, et une enveloppe de 10 M€ pour des équipements structurants au niveau national[455].

En 2016, les collectivités territoriales obtiennent une voix délibérative dans les commissions territoriales du CNDS.

En février 2017, la loi n° 2017-257 prévoit la création d'un établissement public national à caractère industriel et commercial dénommé « Société de livraison des ouvrages olympiques » (SOLIDEO) qui a, notamment, pour mission de participer au financement de tout ou partie des coûts des ouvrages et des opérations d'aménagement olympiques, dans l'hypothèse où l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques 2024 serait confiée à Paris. Ce n'est donc pas le CNDS qui sera chargé de porter les financements d'État consacrés aux équipements Olympiques, à la différence de ce qui avait été fait pour le financement des grands évènements antérieurs.

En novembre 2017, à l'occasion du 100ème congrès des maires et présidents d'intercommunalité, la ministre des Sports, Laura FLESSEL, lance une vaste concertation sur la gouvernance du sport qui aboutira à la création de l'Agence nationale du sport (ANS) en 2019

[454] Qu'elles obtiendront en 2015.

[455] Ces sommes sont néanmoins dérisoires au regard de ce que coûte un grand équipement sportif : plus de 100 millions d'euros pour le stade nautique des JOP Paris et, faute de places de tribune les épreuves des disciplines natation-courses seront organisées dans un équipement provisoire… (Il n'y a aucune piscine de 50m couverte dans le département de Seine-et-Marne, qui représente 50% du territoire de l'Ile-de-France…).

(*cf.* chapitres III, § 3.6) ; deux décrets d'avril 2019 mettent fin au CNDS et lui transfèrent ses ressources.

Les moyens que le FNDS, puis le CNDS, ont consacrés en matière d'aide financière aux politiques d'équipements sportifs des collectivités, sans être insignifiants, n'étaient évidemment pas à la hauteur de ce qui s'est passé avant la décentralisation, pendant la période 1960-1975.

L'ANS continue à gérer des crédits (provenant toujours de l'État) pour des objectifs ciblés (zones carencées, quartiers prioritaires de la ville – QPV, etc.), comme, depuis 2022, l'opération 5 000 terrains de sport[456], ou la construction de bassins de natation encore bien nécessaires. Cela va dans le sens du développement du sport pour le plus grand nombre. Mais est-ce suffisant ?

S'agissant de ces 5 000 terrains de sport, comme le fait remarquer le député Belkhir BELHADDAD dans le rapport qu'il a remis en mars 2022 au Premier ministre, rapport parlementaire consacré pour la première fois spécifiquement aux équipements sportifs[457], « *l'éligibilité*[458] *du plan porte sur 80% du territoire* », mais « *il ne s'adresse qu'à 18% de la population* ».

Tant en matière de pilotage qu'en moyens d'intervention, l'État s'est sans doute trop désengagé (responsabilité collective des gouvernements et parlements précédents). Il semble en avoir un peu conscience et quelques mesures de redressement ont été prises, notamment avec la loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France. Mais seront-elles suffisantes ?

5.2 – Le parc actuel des équipements sportifs en France

5.2.1 - Dénombrement

Au vu des difficultés qu'a connu le recensement des équipements sportifs (RES), devenu maintenant Data ES (*cf. supra*), il ne faut pas s'étonner que le document statistique le plus récent du ministère chargé des Sports, en l'occurrence la fiche repère de l'INJEP[459], date un peu : mai 2000 ; et les données remontent à 2018 (fin du RES) ou sont antérieures. Celles relatives aux zones urbaines sensibles (ZUS) sont issues de l'année 2013.

Toutefois chacun peut maintenant accéder à la base de données de Data ES sur un site spécifique, complémentaire de celui du ministère chargé des Sports. Elle est très détaillée. On peut aisément trier les données par région, par date de construction, par famille et type d'équipement, par propriétaire, etc.

Mais en matière de recherches que peut permettre cette base, il faudra attendre un peu. Celles indiquées sur ce site sont partielles et anciennes, antérieures à la « mise en sommeil »

[456] *Cf.* : https://www.agencedusport.fr/plan-5000-terrains-de-sport

[457] *Cf.* : *Quels équipements pour une nation sportive ?*– Document téléchargeable sur : https://www.banquedesterritoires.fr/rapport-belhaddad-pour-un-investissement-massif-de-letat-dans-les-equipements-sportifs

[458] Ce point a été pris en compte dans les notes de service suivantes de l'ANS. Si ces zones demeurent prioritaires, le reste du territoire n'est pas exclu.

[459] *Cf.* : https://injep.fr/wp-content/uploads/2020/07/FR49_lieux_pratiquesportive.pdf

du RES. Une étude est prévue en 2024, à partir de l'actualisation de cette base, sur l'occupation des équipements.

Sur la base des documents de l'INJEP de 2023[460], avec des données datant de janvier 2018 ou d'avant, on peut faire des équipements sportifs la description suivante.

Si l'on ramène les 180 types d'équipements en quelques groupes, on en dénombrait 311 000, sites et espaces de sports de nature inclus. Ils se répartissaient ainsi :

- 73 292 équipements extérieurs et petits terrains en libre accès (27 %), dont 4% seulement couverts ;
- 66 473 salles de pratiques collectives (24 %), quasiment toutes couvertes ;
- 43 324 terrains de grands jeux (16 %), quasiment tous sans couverture ;
- 40 661 courts de tennis (15 %), dont seulement 16% couverts ;
- 38 841 sites et espaces de sports de nature (15 %) ;
- 6 052 bassins de natation et 663 autres bassins aquatiques (2 % au total), dont un peu plus de la moitié sont couverts ;
- et 41 509 autres équipements sportifs dont 19% couverts.

La couverture ou non-couverture des équipements sportifs est une caractéristique importante pour leur degré d'utilisation.

Le rapport de F. GATEL et F. CORMIER-BOULIGEON se prononce « *Pour une stratégie globale et ambitieuse en matière d'équipements sportifs* »[461].

Il poursuit : « *Si le développement des pratiques sportives se réalise aujourd'hui en particulier en dehors des structures traditionnelles de clubs, par des pratiques dites « libres », celles-ci requièrent, comme les activités traditionnelles et pour la quasi-totalité d'entre elles, des installations, équipements ou aménagements spécifiques.*
Que la pratique sportive soit réalisée dans le cadre du temps de présence dans l'entreprise, dans un établissement de soins ou de santé, dans une école ou pour des publics spécifiques, il faut généralement disposer d'un lieu adapté.
Il ne peut donc y avoir de stratégie ambitieuse en matière de développement des activités physiques et sportives si l'on ne dispose pas des installations suffisantes, adaptées, ouvertes et réparties de telle façon qu'elles soient accessibles à toute la population et sur l'ensemble du territoire, outre-mer compris ».

5.2.2 - Conditions d'accessibilité

Le nombre des équipements et leur taux rapporté à la population ne sont qu'une donnée, mais la possibilité d'y accéder dépend de nombreux facteurs qui facilitent ou, au contraire, entravent le développement du sport pour tous. L'accessibilité dépend :

- de la distance entre l'habitat ou les lieux d'activités et de la possibilité de s'y rendre à pied ou en transports publics ou de s'y garer ;
- des « créneaux » horaires qui sont ouverts aux différents utilisateurs potentiels d'un équipement : des scolaires, des membres d'associations ou des particuliers ;

[460] *Cf. Fiche repères* et chiffres clés: https://injep.fr/wp-content/uploads/2023/11/Chiffres-cles-sport-2023.pdf

[461] *Op. cit.*, p. 22

- des coûts : des licences (et en ce sens, la politique récente du « Pass'Sport » est bienvenue), de la billetterie, des abonnements, des équipements individuels plus ou moins coûteux selon les sports.

À titre d'exemple, sur ce premier critère de distance, l'INJEP[462], avec des données de 2018, indique des temps maximal d'accès en voiture pour 90 % de la population pour une quinzaine de types d'équipements sportifs. Ainsi, s'agissant des bassins de natation, 90 % de la population habiterait actuellement à moins de 16 minutes. Il sera intéressant d'étudier comment ils évolueront avec le temps.

On notera que la loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France prévoit dans son article 10 l'obligation pour les collectivités locales d'aménager, lors de la construction d'une école, d'un collège ou lycée public ou lors d'une rénovation importante, un accès indépendant aux équipements sportifs de cet établissement. Le décret d'application a été publié en juin 2023[463]. Cela donne suite à une proposition de la députée Perrine GOULET présentée dans son rapport[464].

5.2.3 - Répartition territoriale

Même si les données datent maintenant de cinq ans ou davantage, ce que fournit le RES permet de calculer aisément le nombre d'équipement par département et de les comparer entre eux. Ce sont des éléments mathématiques qu'il convient d'avoir en mémoire, mais ils sont de peu d'intérêt pour orienter des politiques d'équipement : avec 311 000 équipements, sites et espaces de sport et de nature, il y avait en moyenne, en 2018, 46 équipements pour 10 000 habitants.

Toutefois les « équipements » sont fort inégalement répartis sur le territoire. Quelques illustrations suivent :

- Les régions peuvent être comparées entre elles. Ainsi, à titre d'exemple, les taux vont de 23,4 pour 10 000 en Ile-de- France (où les courts de tennis et les salles de pratiques collectives sont surreprésentés), à 62,6 pour 10 000, en Centre-Val-de-Loire. Il faut néanmoins interpréter cela avec prudence. L'Ile-de-France et les départements où se situent de grandes villes semblent les moins bien équipés, mais cela résulte de la densité particulièrement forte de leur population[465].

- Certaines moyennes doivent alerter et faire réagir. Ainsi, dans les zones urbaines sensibles (ZUS)[466], qui sont des parties densément peuplées, l'offre d'équipements

[462] *Op. cit.*, p. 38

[463] Décret n° 2023-442 du 5 juin 2023, relatif à l'aménagement d'un accès séparé dans les équipements sportifs implantés au sein des établissements scolaires : https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=mSwYlIrrG352uS-la6nBfOGamjg1xo8C-g1_Q8VXgsM=

[464] *Op. cit.*, proposition 19, p. 14.

[465] En Ile-de-France, les équipements sportifs pour les universités ne sont pas à la hauteur. À titre d'exemple, les 20 000 étudiants du centre Tolbiac ne disposent que d'un seul gymnase de type B et deux petites salles polyvalentes ! Quel pays au monde procède ainsi ? Illustration que la France n'est pas encore une vraie nation sportive…

[466] Le concept de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) a remplacé en 2014 celui de ZUS, en usage à partir de 1996.

sportifs (en 2013) était faible[467]. Ce n'est qu'un des critères de l'injustice qui frappe ces zones de relégation : le taux d'équipement était de 22 pour 10 000 habitants ; et la diversité des « équipements » y était moindre qu'ailleurs.

- Dans les Outremers, les taux d'équipement sont plus faibles que la moyenne nationale, sauf dans ces deux territoires que sont Saint-Pierre et Miquelon (58 pour 10 00 ; mais il n'y a pas 10 000 habitants dans les deux îles) et Wallis et Futuna (59 pour 10 000 habitants, qui vivent pour la plus grande partie à Wallis). On notera que l'ANS attribue des quotas réservés, chaque année, à ces deux entités.

De telles statistiques, si elles ne sont pas employées avec discernement, risquent d'engendrer amertume et rivalités. Ces informations, macro-économiques, sont insuffisantes pour guider l'importante politique de travaux de rénovation et de construction qui est nécessaire. Elles ne sont néanmoins pas inutiles si elles sont suivies dans la durée pour permettre de mesurer les évolutions.

5.2.4 - Propriété

Si, dans les agglomérations, des propriétaires privés possèdent des salles de sports, tendance se développant dans les secteurs de la remise en forme, notamment, et si quelques fédérations sportives possèdent d'importants équipements (à Clairefontaine depuis 1988 pour le football, et à Marcoussis, depuis 2002, pour le rugby, au stade Roland-Garros pour le tennis, par exemple), les équipements sportifs, pour l'essentiel, appartiennent à des communes, plus rarement à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Ensemble, ils possèdent, entretiennent et gèrent, plus ou moins directement, 211 000 équipements bâtis (soit 78 %). C'est principalement ce poste de dépenses qui fait que les collectivités territoriales et leurs groupements assurent annuellement les deux tiers des dépenses publiques du sport.

Or selon la direction générale des collectivités locales (DGCL), il y avait en France, en 2021, 34 836 communes dont :

- 13 043 de moins de 300 habitants ;
- 5 334 entre 300 et 500 habitants.

Plus de la moitié des communes (18 377) avaient moins de 500 habitants ; est-ce sur de telles bases qu'on peut établir une politique d'équipements sportifs (qu'il s'agisse de leur entretien, de leur modernisation, ou de constructions complémentaires) ? À l'évidence, non.

5.2.5 - État des équipements - Perspectives

Le constat de la vétusté des équipements sportifs en France n'est pas nouveau. La mission de l'équipement du ministère chargé des Sports le faisait déjà à la fin des années 1990. En 2018, on notait que 61% des équipements sportifs (hors équipements de sports de nature, exclusion justifiée ici du fait de leurs particularités) avaient été mis en service avant 1995, un tiers ayant été rénové depuis lors.

[467] Le taux s'améliore toutefois si on ajoute aux QPV les équipements dits de « proximité immédiate ».

Certains équipements sont mal adaptés aux conditions actuelles du sport, notamment à une époque de changement climatique. D'autres ont des implantations qui ne correspondent plus bien aux changements survenus dans la répartition territoriale de la population. En 2018 également, l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES) considérait que 22% des installations étaient soit obsolètes soit même inutilisables.

Dans un rapport de 2009, la Cour des comptes estimait à 21 Md€ les travaux nécessaires dont 6 Md€ pour des remises aux normes et 15 Md€ pour adapter les équipements aux nouvelles attentes des pratiquants. Dans un autre rapport de 2018 elle titrait « un modèle obsolète » en parlant des piscines et centres aquatiques publics.

Or il s'agit de faire de la France une vraie nation sportive, donc avec plus de pratiquants et d'utilisateurs. Ce n'est pas seulement une question de dépenses sportives, notamment d'investissements matériels, mais cette dimension doit impérativement être prise en compte.

Perrine GOULET en conclut donc que la dépense publique consacrée au sport doit faire face à trois enjeux centraux :

- le premier, c'est celui qui résulte de l'état des équipements sportifs, vieillissants, qui nécessitent des investissements importants d'entretien et de maintien ;
- le second est celui de la concurrence dans la répartition des crédits d'État, entre le sport pour tous d'une part et, d'autre part, le sport de haut niveau et les grands évènements sportifs qui se succèdent en France ;
- le troisième est ainsi énoncé : « *La logique et l'efficience du partage des compétences sportives entre collectivités territoriales. « La clarification des responsabilités financières des collectivités territoriales est un enjeu de premier rang, afin notamment d'éviter le saupoudrage et la dispersion des moyens à l'heure où ceux-ci connaissent une relative attrition.* »

On relève dans son rapport[468] l'observation et la proposition suivantes : « *À l'heure où l'objectif est d'accueillir dans les années à venir trois millions de licenciés[469] supplémentaires, se pose en réalité la question, en premier lieu, de l'entretien et du maintien des équipements sportifs existants à niveau de pratiquants et d'utilisateurs constants, et la capacité financière des communes à assumer ces charges dans un environnement budgétaire contraint* ».

D'où sa proposition : « *Lancer une mission d'expertise visant à dresser l'état des lieux des équipements sportifs en France (apprécier notamment l'état de vétusté, le niveau de fréquentation, l'adaptation ou non de la couverture territoriale en équipements au regard des besoins), afin d'évaluer, dans un second temps, le coût et les axes prioritaires de ce qui pourrait être un plan national de rénovation et de construction d'équipements sportifs (…)* ».

Ces préalables permettront d'évaluer ensuite le coût et les axes prioritaires de ce qui pourrait être ce plan. C'est nécessaire dans la perspective de l'objectif gouvernemental visant à augmenter le nombre de pratiquants.

[468] *Op. cit.* p. 54

[469] L'objectif du gouvernement était 3 millions de pratiquants supplémentaires, pas de licenciés.

5.3 – Nécessité et conditions d'une nouvelle politique d'équipements sportifs

Le « stock » et l'état des équipements sportifs en France sont mal connus. Témoin partiel le fait qu'à la même époque on ait pu écrire dans le même rapport parlementaire qu'il y avait 311 000 équipements sportifs ou 330 000.

Après les grands plans de construction d'équipements sportifs des premières décennies de la Cinquième République, la situation est devenue assez affligeante !

Comment se fait-il qu'un État qui dispose de nombreux représentants territoriaux à travers tout le pays, maillés avec la participation des agents de Régions, de départements, d'intercommunalités et de communes, n'y soit toujours pas parvenu ?

Les éléments d'information donnés précédemment mettent en évidence la nécessité de définir ou redéfinir une politique nationale d'équipements sportifs, une des conditions nécessaires pour faire de la France une vraie nation sportive. Plusieurs aspects sont à prendre en considération.

5.3.1 - Des données de base

Les différents rapports consultés sont unanimes, il faut disposer de données de base actualisées et partagées, correctement exploitées.

Ainsi, en 2019, le rapport[470] des parlementaires F. GATEL et F; CORMIER-BOULIGEON préconisait de *« Réaliser de manière concertée dans le cadre des « projets sportifs territoriaux », en modernisant le registre des équipements sportifs existant, une cartographie précise concernant les équipements sportifs, en y intégrant les espaces, sites et itinéraires (ESI)[471] ».*

En outre, « *Cette cartographie devra indiquer leur taux de saturation, leur vétusté et être mise en résonnance avec les besoins de la population du territoire concerné et signaler les bâtiments et sites susceptibles d'une reconversion vers des objectifs sportifs* ».

Plus récemment, le rapport de mars 2022 du député B. BELHADDAD commence, avant toute préconisation financière ou organisationnelle, par souligner l'importance de disposer d'un recensement correct des équipements sportifs[472]. Il évoque "*les dysfonctionnements dans la méthodologie de collecte et une attrition des moyens humains*", qu'on a pu observer ces dernières années. Il préconisait de confier cette tâche à l'Agence nationale du sport (ANS). La décision ministérielle a, fort heureusement, été différente. Cela doit demeurer une compétence de l'État pour qu'il puisse jouer un rôle d'information et de proposition de régulation.

---

[470] *Cf.* p. 8, *in* : https://www.vie-publique.fr/rapport/268915-sport-activites-physiques-et-sportives-tout-au-long-de-la-vie

[471] *Cf.* des précisions sur les ESI dans le site du pôle ressources national sports de nature : https://www.sportsdenature.gouv.fr/publications/outils-mobilisables-pour-perenniser-acces-lieux-de-pratique/pdesi

[472] *Cf. op. cit.*, p. 8, préconisation n° 1

La méthodologie du recensement des équipements sportifs nécessite des moyens humains territoriaux pour valider les données recueillies (l'expérience le prouve). Or, depuis la RGPP, les services déconcentrés de l'État ont perdu de nombreux agents et des compétences, ce qui fragilise cette opération.

Ce qui importe, c'est que le travail soit fait, correctement et, contrairement au passé, sans discontinuité dans le temps, avec des moyens techniques et humains adaptés. Souhaitons que ce soit bien le cas et toujours le cas, ce qui n'est pas assuré dans le contexte actuel.

La loi du 2 mars 2022 vient conforter ces orientations. Dans son article 12, elle impose aux ministres chargés de l'éducation et des sports un recensement des locaux et équipements permettant l'enseignement de l'EPS et la pratique de l'APS volontaires (le sport scolaire, UNSS et UGSEL) par les élèves[473]. Ce document, actualisé tous les deux ans, est transmis aux collectivités locales, établissements publics de coopération intercommunale et aux conférences régionales du sport (CRdS).

Mais recenser ne suffit pas, il faut exploiter les données de manière coordonnée. On a pu observer en effet que de nombreuses demandes d'établir des « cartes des équipements sportifs » ont été faites, ponctuelles, à des échelles territoriales différentes, sans juxtapositions possibles.
Car une vision nationale, démultipliée à divers niveaux s'emboitant les uns dans les autres, fait encore défaut.

Attendons donc ce que Data ES permettra de produire en ce sens.

5.3.2 - Du bon niveau territorial

Définir une politique nationale d'équipements sportifs nécessite de se positionner à un niveau territorial adapté. Rien de sérieux ne peut se faire sans une volonté de traiter les problèmes à une toute autre échelle que celle de l'émiettement politico-administratif actuel.
Il faut tenir compte des besoins des populations et de l'existence de bassins de vie, ce que la plupart des communes ne représentent absolument plus maintenant.

Saisi par le Premier ministre, dans leur rapport de juillet 2018 rendu au nom du Conseil économique, social et environnemental (CESE), « *L'accès du plus grand nombre à la pratique d'activités physiques et sportives* »[474], Muriel HURTIS et Françoise SAUVAGEOT préconisaient « *d'élaborer un projet sportif de territoire au niveau de chaque intercommunalité, co-construit avec les actrices et acteurs concernés, incluant une démarche de participation citoyenne, en s'assurant du moindre impact environnemental du projet. Il doit comprendre un diagnostic partagé de l'existant* ».

Ce rapport plaçait bien la « photographie » et les propositions non pas au niveau communal, tout à fait dépassé dans un très grand nombre de situations, mais au niveau des intercommunalités et en en faisant un exercice de démocratie locale, ce qui manque encore sans doute trop…

[473] Mais pourquoi se limiter uniquement à ce public ?

[474] *Cf.* proposition n° 2, p. 42, *in* : https://www.lecese.fr/travaux-publies/lacces-du-plus-grand-nombre-la-pratique-dactivites-physiques-et-sportives

Le Conseil d'État, dans son rapport intitulé « *Le sport : quelle politique publique ?* » de 2019[475] proposait de « *Fonder la gouvernance partagée du sport à l'échelle territoriale sur la cohérence des interventions des acteurs publics, du mouvement sportif et du secteur économique ; organiser la concertation à l'échelle la plus pertinente (régionale, interdépartementale) et formaliser une stratégie et des projets communs, assortis d'engagements financiers, en adaptant et en approfondissant ce qui a été engagé par les régions qui ont élaboré des schémas régionaux de développement du sport* ».

Comme le rappelle B. BELHADDAD[476], la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), « *maintient la compétence partagée entre les différentes strates de collectivités et permet à chacune d'elles de définir ses orientations en matière de sport* ».

Mais « *face au défi du vieillissement du parc, la mutualisation intercommunale est un levier à encourager* », compte tenu des investissements qu'ils nécessitent.

Par ailleurs « *non seulement l'échelle intercommunale donne une cohérence territoriale de l'investissement au niveau du bassin de vie, mais elle permet également de rationaliser les coûts d'investissement et de fonctionnement et de mutualiser les moyens humains et techniques nécessaires entre les communes.* »

Aussi, « *dans un souci de clarification des compétences et de lisibilité, il peut être envisagé de rendre obligatoire la compétence en matière d'équipements sportifs d'intérêt communautaire pour l'ensemble des intercommunalités afin qu'elles se saisissent pleinement des enjeux afférents* ».

5.3.3 - <u>De l'ingénierie d'accompagnement et de la concertation entre les acteurs</u>

Le rapport de B. BELHADDAD, faisant écho aux souhaits des acteurs locaux, souligne l'accompagnement insuffisant « *des services de l'État, confrontés à une baisse tendancielle des effectifs dans les services traditionnellement dédiés aux sports à la suite des différentes réformes de l'organisation territoriale de l'État (RGPP, REATE, OTE)* ». Il recommande de les réarmer[477] dans les services déconcentrés (DRAJES, SDJES) « *par des moyens humains supplémentaires pour accompagner les collectivités et le mouvement sportif en matière d'ingénierie* ».

Le rapport[478] de F. GATEL et F. CORMIER-BOULIGEON demande la même chose : « *Renforcer les services de l'État au niveau central*[479] *et dans les territoires pour permettre d'assurer véritablement le pilotage des politiques interministérielles et l'accompagnement des projets sportifs territoriaux* ».

---

[475] *Cf.* proposition n° 4, p. 200 : https://www.vie-publique.fr/rapport/271258-etude-2019-du-conseil-detat-le-sport-quelle-politique-publique

[476] *Op. cit.*, p. 70

[477] Ce terme semble revenir à la mode dans le discours présidentiel du 16 janvier 2024… Puisse-t-il s'appliquer également ici.

[478] *Cf.* op. *cit.*, p. 10

[479] On notera à ce sujet que le guide de 2014 *Les nouveaux concepts d'équipements sportifs publics* élaboré par le défunt bureau de l'équipement du ministère chargé des Sports, antérieurement accessible sur son site, ne l'est plus. C'est regrettable et significatif.

Mais demeure également un problème de concertation locale et intercommunale. Ce n'est pas nouveau. En 2019, le Conseil d'État observait que « *l'organisation de la concertation entre les acteurs de la gouvernance du sport est une question ancienne* », et que « *les tentatives récentes sont restées sans résultat probant* ».

Depuis la création de l'Agence nationale du sport (ANS) s'est progressivement mis en place un nouveau dispositif de concertation, celui des conférences régionales du sport (CRdS) et des conférences régionales des financeurs du sport. Toutefois la méthode utilisée ne semble pas encore faire l'unanimité[480]. Certains « *redoutent la reproduction du modèle du CNDS* ».

Il en ressort que, pour certains, ces conférences sont trop des « *usines à gaz* », avec « *des collèges pléthoriques ne facilitant pas la réflexion et l'élaboration d'une convergence d'actions* ».

Pour B. BELHADDAD, « *La désignation* a minima *d'un chef de file « thématique » apparait une solution pour sécuriser les travaux.* » C'est ce qu'il préconise, à juste titre selon nous[481].

Le ministère chargé des Sports a également identifié ce problème ; il le mentionne, en juillet 2022 sous la forme suivante[482] : « *Les collectivités, très engagées mais sans chef de filat, sont peu habituées à penser des schémas communs d'intervention dans le sport* ». Aura-t-il les moyens[483] d'y remédier ?

Mais, plus généralement, si l'on veut effectivement apporter une suite concrètes aux orientations données en 2017 au ministère chargé des Sports par le Président de la République et le Premier ministre, l'invitant notamment à se recentrer sur la coordination des différents acteurs et le pilotage stratégique, il faut qu'il se dote d'une structure adaptée au service de son administration centrale (cf. § 5.1.6).

5.3.4 - <u>Des outils à produire</u>

La loi du 2 mars 2022 prévoit dans son article 12 que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale « *peuvent établir un plan sportif local afin de formaliser et d'ordonner les orientations et actions visant à la promotion et au développement de la pratique des activités physiques et sportives sur leur territoire* ».

Ces plans sportifs locaux doivent prendre en compte « *le projet sportif territorial défini par la conférence régionale du sport* ».

---

[480] L'Association nationale des élus en charge du sport (ANDESS) s'en est encore émue par lettre adressée à la ministre chargée des Sports fin 2023.

[481] *Op. cit.*, p. 77

[482] *Cf. in* : Le sport en France – Pour une vision partagée et une gouvernance clarifiée – Séminaire du 18 juillet 2022, p. 40.

[483] Cette difficulté à coordonner l'action de l'État et des différents niveaux de collectivités territoriales n'est pas nouvelle. L'essai d'élaboration des schémas de services collectifs du sport en témoigne. Elle n'est pas non plus propre au sport : le succès mitigé des conférences territoriales d'action publique prévues par la loi MAPTAM en témoigne. Cette loi prévoit que dans chaque région est instituée une conférence territoriale de l'action publique (CTAP - *cf.* instruction du 10 février 2016). Cette CTAP constitue l'espace privilégié de la concertation entre collectivités territoriales, leurs groupements et établissements publics, dans le but de favoriser un exercice concerté de leurs compétences. *« 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* » (I de l'article L.1111-9-1 du CGCT).

C'est une avancée intéressante, mais elle demeure facultative.

S'agissant des projets sportifs territoriaux (PST), leur cadre est fixé par le décret du 22 octobre 2020[484], qui précise, dans son article 1er, qu'ils comprennent « *un bilan de l'offre sportive existante sur le territoire régional, comportant notamment l'identification de ses éventuels déficits territoriaux et des publics à l'égard desquels elle présente des défauts d'accessibilité* ».

Ces PST sont maintenant accessibles sur le site de l'ANS[485]. À la différence du schéma de services collectifs du sport de 1999, qui avait un caractère indicatif et semble ne pas avoir vraiment servi, le PST devrait être à l'origine de contrats de financement et être coercitif. Mais certains demeurent sceptiques[486]. L'avenir montrera s'ils sont ainsi utilisés.

Souhaitons, comme le mentionnait le rapport[487] de F. GATEL et F. CORMIER-BOULIGEON, qu'ils permettent d'élaborer un plan pluriannuel de modernisation des équipements sportifs. Ces plans devraient :

- Optimiser l'utilisation des installations sportives scolaires en prévoyant leur ouverture systématique pour les activités hors cadre scolaire. Et les nouvelles constructions scolaires devraient impérativement prévoir une accessibilité indépendante de l'établissement afin de permettre un accès autonome.[488]
- Prévoir des équipements dans les programmes de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) ;
- Ne pas oublier les Outremers.

5.3.5 - Des moyens à y consacrer

Si ces diagnostics sont élaborés correctement et permettent de concevoir des plans de rénovation et d'amélioration du parc d'équipements sportifs pour mieux répondre à la demande sociale en faveur du sport pour tous, partout et tout au long de la vie, encore faudra-t-il s'en donner les moyens, au plan financier comme au plan humain.

Pour B. BELHADDAD, les 200 millions réservés au programme 5 000 équipements sportifs de proximité[489], engagement inédit de l'État depuis de nombreuses années, ne doivent être que « *la première étape avant la présentation d'un plan volontariste et massif d'investissements dans les infrastructures sportives*". Il se prononce pour une loi de programmation 2025-2030 qui sécuriserait le financement des équipements sportifs. Il le souhaiterait à hauteur de 500

[484] Décret n° 2020-1280 relatif aux conférences régionales du sport et aux conférences de financeurs : https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=Bs-uDOcyNn6TiaQPLhwzHwHzzERt1iX0PtobthCE6A0=

[485] *Cf.* : https://www.agencedusport.fr/documentations/projets-sportifs-territoriaux

[486] *Cf.* article de Patrick BAYEUX du 31 décembre 2021 : https://patrickbayeux.com/actualites/le-projet-sportif-territorial-vu-par-lans-un-contrat-vide-de-sens-un-retour-a-la-loi-voynet-1999-en-moins-bien/

[487] *C f.* op. *cit.*, p. 9

[488] Cela a été pris en compte dans la loi de 2022 ; le décret d'application a été signé.

[489] L'ANS en présente un bilan 2022-2023 dans le document : https://www.agencedusport.fr/sites/default/files/2023-12/CP_L%27Agence%20du%20Sport%20vote%20un%20budget%20historique%20pour%202024.pdf

millions d'euros par an, un effort budgétaire qu'il juge « *significatif mais soutenable pour l'État* »[490].

Il n'est pas le seul à plaider pour une loi de programmation. L'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES) avait réclamé, également en 2022[491], dans la continuité du programme 5 000 équipements, un véritable « plan Marshall » des équipements structurants locaux, dans le cadre d'une loi de programmation à hauteur minimale de 1 milliard d'euros en cinq ans. Une telle loi serait une pièce importante pour l'avenir, dans le cadre de « l'héritage » des JOP de 2024. Il s'agit là de choix politiques et financiers, sans doute difficile, mais des économies peuvent certainement être réalisées dans certains domaines (*cf.* chapitre VI).

On notera par ailleurs que la délibération du 30 novembre 2023 n° 51-2023 de l'ANS relative à l'adoption des critères d'intervention en matière de subventions d'équipements sportifs au titre de l'année 2024 manifeste une volonté les équipements de proximité structurants, notamment au profit des scolaires et du sport pour tous (cours d'école et design actif[492]).Au plan humain, il faut réarmer le ministère chargé des Sports, en le dotant, en plus des moyens nationaux et territoriaux de recensement des équipements, d'une cellule d'ingénierie capable de procéder aux exploitations de ces recensements, d'observer les évolutions des demandes des usagers, les nouvelles offres des industriels, leurs impacts environnementaux, etc.

En tuant de mort lente le bureau de l'équipement, puis le service de l'équipement, on a été jusqu'à même supprimer en 2018 le travail de base, ce recensement, pour se rendre compte, quelques années après, qu'il fallait le rétablir (*cf.* § 5.1.6, *supra*). D'une certaine manière, « *on a jeté le bébé avec l'eau du bain* » ! Certes, il était cohérent, en application des lois de décentralisation, d'attribuer aux collectivités locales et territoriales les dotations globales d'équipement de crédits gérés antérieurement en administration centrale. Mais c'était une profonde erreur de retirer à l'État ses capacités d'ingénierie et de conseil[493]. Il faut donc rétablir une structure de ce type, qui pourrait prendre la forme d'un bureau d'administration centrale, ou, pourquoi pas, d'un pôle ressource national[494] (PRN), comme il en existe depuis le début des années 2000[495]. Il semble que cette idée avait été exprimée vers 2010, mais il n'y a pas été donné suite. On a déjà pu noter que c'est un pôle de création récente, le PRN Sport Innovation, qui gère maintenant Data ES. La formule a du bon ; il est encore possible de la dupliquer.

%%%%%%%

[490] Un plan appelé *Génération 2024* succède maintenant au plan *5 000 équipements*. Il est pluriannuel. Cf. : https://generation.paris2024.org/

[491] *In France sportive 2030 – Affirmer le sport partout et pour tous*, p. 12 : https://medias.amf.asso.fr/upload/files/ANDES_Contribution_Election_Pr%C3%A9sidentielle.pdf

[492] *Cf.* le document de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires : https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-12/Guide_design_Actif-RVB_HD_version%20web.pdf

[493] Il ne peut y avoir qu'une manière d'aménager le territoire en matière d'équipements sportifs. L'État est légitime pour contribuer à la constitution d'un réseau permettant l'accès de tous à la pratique sportive, en particulier à l'école, au collège et au lycée, et permettant l'accès des meilleurs talents au sport de haut niveau. En matière de réalisation d'équipements destiné aux sports-loisir ou aux sports-nature sur les territoires, ce n'est qu'un rôle de conseil et de préconisation.

[494] *Cf.* : https://www.sports.gouv.fr/poles-ressources-nationaux-629

[495] *Cf.* le rapport d'évaluation des PRN établi par l'IGJS en octobre 2015 : https://www.sports.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/anciens-rapports-igjs-mission-d-valuation-du-dispositif-des-p-les-ressources-nationaux-4472.pdf

Chapitre VI

Les sources de financement et leurs circuits

-

La comparaison de la situation des différent pays européens, effectuée par Eurostat[496], ne concerne pas seulement la dépense sportive nationale mais les « services récréatifs et sportifs ». Elle montre que la France serait[497] parmi les grands pays européens celui qui consacre le plus de moyens publics aux services récréatifs et sportifs. Cette dépense sportive est estimée à environ 3% du PIB.[498]

La France n'est pourtant pas le pays le plus sportif (*cf.* chapitre II). Il serait donc bon de s'interroger sur l'efficience de ces dépenses (rapport moyens/résultats), comme leur efficacité (rapport objectifs/résultats), voire même les moyens que l'on se donne pour atteindre ces objectifs, leur pertinence. Pour cela, il faut au préalable disposer de données sur les financements du sport et les circuits utilisés pour les gérer.

6.1 – La place du sport dans l'économie nationale

La « comptabilité nationale » s'efforce de mesurer l'importance des dépenses de toutes sortes que les Français consacrent au sport[499]. Dans son rapport de septembre 2018[500], Perrine GOULET, députée, met en évidence que « *les données disponibles ne permettent de présenter qu'un tableau approximatif et non exhaustif de l'ensemble des concours financiers qui participent au financement du sport en France* »[501]. Par ailleurs elles ne sont connues que trois ans après et sont incomplètes. Mme GOULET apporte quelques correctifs aux évaluations disponibles à l'époque et émet des propositions pour améliorer leur qualité à l'avenir.

---

[496] Eurostat est l'Office statistique de l'Union européenne. Ses productions permettent d'effectuer des comparaisons entre les pays et les régions : https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/sport

[497] Certains sont plus affirmatifs, mais il faut se méfier de ces comparaisons. En effet chaque pays à une organisation particulière et les données nationales ne sont pas toujours comparables d'un pays à un autre car il faudrait additionner tous les crédits publics des instances territoriales pour avoir une idée plus juste. Ainsi en Allemagne, les Länder exercent des compétences sportives exercées par l'État en France. Il faudrait donc additionner toutes les dépenses sportives correspondantes à ces compétences pour pouvoir comparer avec la France. Cela a-t-il été fait dans ces documents de référence ? Nous n'en avons pas la preuve.

[498] *Cf.* Les enjeux de l'économie du sport en France : https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/292482-les-enjeux-de-leconomie-du-sport-en-france-par-jeremie-bastien#:~:text=Les%20enjeux%20de%20l'%C3%A9conomie%20du%20sport%20en%20France%20%3A%20quel,organisation%20pour%20quelles%20cons%C3%A9quences%20soci%C3%A9tales%20%3F&text=Pas%20plus%20de%203%25%20du,d'%C3%AAtre%20des%20politiques%20sportives.

[499] *Cf.* la note *Vie Publique* actualisée en juillet 2021 : https://www.vie-publique.fr/eclairage/274760-qui-finance-le-sport-en-france

[500] Le financement des politiques sportives en France : bilan et perspectives : https://www.vie-publique.fr/rapport/37793-le-financement-des-politiques-sportives-en-france-bilan-et-perspectives

[501] *Op. cit*, p. 4

À partir d'une publication de l'INJEP de 2017 sur des données datant de 2014, auxquelles elle apporte quelques correctifs, Mme GOULET présente un récapitulatif de 2009 à 2014 permettant de calculer la part de chacun des financeurs du sport[502].

Depuis, l'INJEP a publié des données actualisées[503], résumées ci-après.

	Année	Année	Année	Année	Année	Année	Année	Année	Année
DÉPENSES SPORTIVES	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
(Source : INJEP)	en Md€	en Md€	en Md€	en Md€	en Md€	en Md€	en Md€	en Md€	en Md€
Ménages									
Services liés au sport	5,8	6,0	6,3	6,8	7,1	7,6	8,2	5,6	5,8
Biens liés au sport	10,5	11,1	11,5	12,1	12,8	13,1	13,8	13,2	15,0
TOTAL ménages	**16,3**	**17,1**	**17,8**	**18,9**	**19,9**	**20,7**	**22,0**	**18,8**	**20,8**
Administrations publiques									
État									
Ministères chargé de l'éducation	5,1	5,2	5,3	5,4	5,6	5,7	5,8	6,0	6,1
Ministère chargé des sports	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,3
Sous-total État	**5,9**	**6,1**	**6,1**	**6,2**	**6,4**	**6,6**	**6,7**	**7,0**	**7,4**
Collectivités territoriales (CT)									
Secteur communal	6,8	6,4	6,1	6,0	6,3	6,4	7,1	6,4	6,5
Départements et région	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Sous-total CT	**7,1**	**6,8**	**6,4**	**6,3**	**6,6**	**6,7**	**7,5**	**6,8**	**6,9**
TOTAL administrations publiques	**13,0**	**12,8**	**12,6**	**12,5**	**13,0**	**13,4**	**14,1**	**13,8**	**14,3**
TOTAL général	**29,3**	**29,9**	**30,4**	**31,4**	**32,9**	**34,1**	**36,1**	**32,6**	**35,1**

(Tableau n° 18 – Dépenses sportives 2013-2021– Source : INJEP)

Si l'on s'intéresse aux proportions, en incluant la part de financement du sport par les entreprises, 2,1 Md€ en 2014, comme l'indique P. GOULET dans son rapport (peu développé sur ce point), les informations sont les suivantes.

	Année	
DÉPENSES SPORTIVES	**2014**	**%**
	en Md€	
Ménages		
Services liés au sport	6,0	18,69%
Biens liés au sport	11,1	34,58%
TOTAL ménages	**17,1**	**53,27%**
Administrations publiques		
État		
Ministères chargé de l'éducation	5,2	16,20%
Ministère chargé des sports	0,9	2,80%
Sous-total État	**6,1**	**19,00%**
Collectivités territoriales (CT)		
Secteur communal	6,4	19,94%
Départements et régions	0,4	1,25%
Sous-total CT	**6,8**	**21,18%**
TOTAL administrations publiques	**12,8**	**39,88%**
Entreprises	**2,1**	**6,54%**
TOTAL général	**32,1**	

(Tableau n° 19 – Dépenses sportives 2014 - Source : rapport P. GOULET)

[502] *Op. cit*, p. 102

[503] Poids économique du sport en 2020 : https://injep.fr/wp-content/uploads/2022/09/FR52_Poids-eco-sport-2022.pdf ; Poids économique du sport en 2021 : https://injep.fr/publication/poids-economique-du-sport-en-2021/. Ces fiches repères donnent néanmoins quelques informations sur les dépenses sportives des entreprises, droits de retransmission et mécénat.

Les entreprises participent en effet à la dépense sportive nationale. Cela prend de nombreuses formes, plus ou moins directement rattaché à notre sujet.

Une grande partie de ces sommes est orientée vers le sport professionnel, notamment le football (avec les achats de droits de retransmissions télévisées). Ce financement alimente directement les clubs professionnels en fonction de leur classement, mais ne concerne pas le sport pour tous. Un certain nombre d'entreprises soutiennent également les associations sportives et certains sportifs de haut niveau sous trois formes principales, le mécénat, le parrainage (ou sponsoring) et le *naming*[504]. Cela ne concerne donc que pour partie le sport pour tous ; elle est difficile à isoler.

Le financement privé prend également la forme d'un soutien à la construction d'équipements sportifs, le plus souvent de grande taille (donc plutôt destinées majoritairement au sport-spectacle, sport professionnel ou sport de haut niveau), parfois *via* la formule du partenariat public privé (PPP)[505].

Depuis 2019, ces acteurs économiques et sociaux du secteur privé sont membres du GIP Agence nationale du sport. Ils sont regroupés dans un collège comprenant le Mouvement des entreprises de France (MEDEF), la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), l'Union des entreprises de proximité (U2P), l'Union sport et cycle et le CoSMoS (Organisation patronale du sport). Ce collège détient 10 % des droits de vote.

Dans ce contexte, il est dommage que les données de l'INJEP n'indiquent pas cette part de la dépense nationale sportive provenant des entreprises et son évolution ; mais il est vrai qu'elle est assez difficile à suivre compte tenu de leur diversité et de leurs modes d'intervention variables dans le sport, du fait également qu'elles n'ont pas toujours de liens forts avec les structures qui les représentent dans ce collège de l'ANS. En ce sens, le MEDEF est-il vraiment représentatif ? Mais peut-on trouver mieux ?

On ne valorise pas non plus ici ce que représente financièrement le bénévolat (cf. § 3.2), toutefois un peu difficile à apprécier précisément tant leurs évaluations en ETP divergent.

Le ministère des Armées consacre également d'importants moyens au développement du sport, en interne pour l'entretien physique de ses personnels comme dans le cadre associatif. La Fédération des clubs de la Défense [506] regroupe 190 000 licenciés, dans 490 clubs. Il faudrait vérifier si cela est pris en compte dans ces dépenses publiques, et comment.

[504] Le *naming* consiste à donner son nom à une compétition, une enceinte ou une équipe sportive.

[505] Ce dispositif autorise les entreprises privées à se voir concéder la gestion des évènements sportifs des stades publics en échange de l'investissement de départ pour rénover ou construire un stade, ou a disposer d'un droit d'usage des installations construites. C'est le cas de l'INSEP pour les travaux de rénovation engagés dans le milieu des années 2010.

[506] *Cf.* : https://www.lafederationdefense.fr/

En pourcentage									
DÉPENSES SPORTIVES (Source : INJEP)	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Ménages									
Services liés au sport	19,80%	20,07%	20,72%	21,66%	21,58%	22,29%	22,71%	17,18%	16,52%
Biens liés au sport	35,84%	37,12%	37,83%	38,54%	38,91%	38,42%	38,23%	40,49%	42,74%
TOTAL ménages	**55,63%**	**57,19%**	**58,55%**	**60,19%**	**60,49%**	**60,70%**	**60,94%**	**57,67%**	**59,26%**
Administrations publiques									
État									
Ministères chargé de l'éducation	17,41%	17,39%	17,43%	17,20%	17,02%	16,72%	16,07%	18,40%	17,38%
Ministère chargé des sports	2,73%	3,01%	2,63%	2,55%	2,43%	2,64%	2,49%	3,07%	3,70%
Sous-total État	**20,14%**	**20,40%**	**20,07%**	**19,75%**	**19,45%**	**19,35%**	**18,56%**	**21,47%**	**21,08%**
Collectivités territoriales (CT)									
Secteur communal	23,21%	21,40%	20,07%	19,11%	19,15%	18,77%	19,67%	19,63%	18,52%
Départements et région	1,02%	1,34%	0,99%	0,96%	0,91%	0,88%	1,11%	1,23%	1,14%
Sous-total CT	**24,23%**	**22,74%**	**21,05%**	**20,06%**	**20,06%**	**19,65%**	**20,78%**	**20,86%**	**19,66%**
TOTAL administrations publiques	**44,37%**	**42,81%**	**41,45%**	**39,81%**	**39,51%**	**39,30%**	**39,06%**	**42,33%**	**40,74%**

(Tableau n° 20 – Dépenses sportives 2013-2021 en % - Source : INJEP)

Ce sont les « ménages », les familles, en l'occurrence, qui couvrent plus de la moitié du total de la dépense sportive, de 55 à 60 % [507].

Les inégalités de revenus des familles se traduisent nécessairement dans des inégalités de dépenses sportives et cela d'autant plus qu'elles ne font pas partie des « dépenses incompressibles » dans les budgets. Plus les familles sont dans le besoin et plus le risque est fort qu'elles délaissent un domaine potentiellement coûteux, même si ce qui est coûteux pour des familles « modestes », ce peut être un équipement de football et non pas un séjour de ski ! Ce fut notamment le cas pendant la période d'inflation, en 2022, où, selon un sondage (Odoxa), 24 % des Français auraient renoncé à pratiquer un sport de ce fait.

Ne serait-ce pas là un problème majeur pour que l'objectif de développer les activités sportives de tous (en dehors des établissements scolaires) ne soit pas un vain espoir ?

Les licences sportives, source de financement déterminantes pour beaucoup de fédérations[508], voire la plupart, sont incluses dans les dépenses des ménages ; il en est de même pour l'accès au sport spectacle (billetterie, etc.).

La part de l'État dans les dépenses publiques sportives est minoritaire (l'essentiel reposant sur les finances communales et, un peu seulement, intercommunales). Il prend à sa charge environ moins de la moitié de la dépense publique consacrée au sport. Elle est, pour l'essentiel, consacrée à l'EPS, à la rémunération des enseignants et au sport scolaire.

Le rapport de P. GOULET évaluait en effet, en 2016, que, sur un total de 4,6 Md €, 3,9 Md € étaient consacrés aux professeurs d'EPS du secondaire[509], le coût de l'enseignement sportif

[507] Dans « *Les chiffres clés Sport 2023* », l'INJEP donne quelques éléments chiffrés relatifs à l'économie du sport, pour la période 2010-2021, s'agissant des ménages. La progression s'établit à 2,1 % par an en moyenne. *Op. cit.*, p. 56.

[508] Celles qui ne bénéficient pas des retombées du sport professionnel et du sport spectacle.

des professeurs des écoles n'étant nulle part évalué[510]. Ces dépenses (EPS et sport scolaire), sont inscrites au budget du ministère chargé de l'Éducation nationale.

Le reste relève pour partie du ministère chargé des Sports, principalement à travers un « opérateur », actuellement l'Agence nationale du sport (ANS), et de plusieurs autres ministères et programmes : politique de la ville, cohésion des territoires.

6.2 – Des financements publics par les collectivités territoriales

Les dépenses des collectivités territoriales représentent, quant à elles, les deux tiers des dépenses publiques. En leur sein, l'essentiel est couvert par les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui sont propriétaires de 78% des équipements sportifs bâtis, soit environ de 211 000 équipements.

Ainsi que l'écrit P. GOULET[511] : « *Ce sont donc les collectivités territoriales qui constituent le centre de gravité du sport en France : à la fois sur le plan financier en tant que premier contributeur pour le sport en volume de dépenses, mais également parce que ces ressources sont fléchées en très grande part vers le sport pour tous, au travers de la mise à disposition d'équipements sportifs de proximité et du soutien des clubs de sports locaux, moyens sans lesquels les 18 millions de Français licenciés ne pourraient pas pratiquer leur sport* ».

P. GOULET poursuivait[512] : « *Il est prioritaire qu'il n'y ait pas de mise en concurrence des différents objectifs sportifs, et que le financement des JOP 2024 ne se fasse pas au détriment du « sport pour tous » et du « sport partout » en France* ».

On manque d'éléments pour vérifier si cette inquiétude était fondée pour les collectivités territoriales ; mais elle ne l'était vraisemblablement pas, car moins concernées par les JOP 2024 que l'État, la ville de Paris et les autres villes hôtes d'épreuves.

Mais, pour mieux examiner les évolutions respectives des moyens consacrés au sport de haut niveau et au sport pour tous, il faudrait entrer dans le détail des dépenses et travailler à structure constante, pour chaque année budgétaire. Cela justifierait une étude spécifique lourde, non intégrable dans le présent document.

---

[509] On ignore si les dépenses des UFRSTAPS, non négligeables, sont intégrées à ces données.

[510] Car non identifié spécifiquement, comme cela est montré dans le chapitre IV.

[511] *Op. cit,* p. 28

[512] *Op. cit,* p. 6

6.3 – Des financements publics d'origine étatique

S'agissant des crédits de l'État, présentés ci-après, dont les montants sont globalement indiqués dans les tableaux figurant aux § 6.3.5 (*infra*) pour les années 2015 à 2024, il ne semble pas que le programme budgétaire 219 ait pâti de la création du programme 350, créé pour financer les équipements des JOP.

Lors de ses vœux pour 2024 aux acteurs olympiques et paralympiques[513] prononcés à l'INSEP le 23 janvier 2024, le Président MACRON a en effet déclaré : *« Le budget du ministère des Sports a été augmenté de plus de 70 % hors-Jeux entre 2018 et 2024. C'est du jamais vu »*.

En 2024, le programme 219[514] (sports) a continué à croître[515] (760 K€ contre 590,6 K€ en 2023), alors que le programme 350 (jeux Olympiques et Paralympiques) commence à régresser ; c'est la conséquence normale de l'achèvement de certains travaux prévus pour les JOP.

Le programme budgétaire 219 comprend quatre « actions », au sens de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF), comme l'indique l'extrait ci-après du projet de loi de finances pour 2024.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Action / Sous-action LFI 2023 PLF 2024	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total
01 – Promotion du sport pour le plus grand nombre	39 695 310 39 001 800	7 520 819 9 400 200	0 0	177 698 289 286 068 465	0 0	224 914 418 334 470 465
02 – Développement du sport de haut niveau	58 902 721 60 885 281	40 960 151 43 349 222	0 4 700 000	195 545 964 234 736 320	3 700 000 0	299 108 836 343 670 823
03 – Prévention par le sport et protection des sportifs	6 402 470 7 665 692	805 169 805 169	0 0	21 109 884 25 344 176	0 0	28 317 523 33 815 037
04 – Promotion des métiers du sport	23 048 891 21 935 275	22 093 398 22 512 566	0 0	3 141 953 3 697 836	0 0	48 284 242 48 145 677
Totaux	**128 049 392** **129 488 048**	**71 379 537** **76 067 157**	**0** **4 700 000**	**397 496 090** **549 846 797**	**3 700 000** **0**	**600 625 019** **760 102 002**

(Tableau n° 21 – Autorisations d'engagement – PLF 2024)

Certes, les crédits prévus pour l'action 01, sport pour le plus grand nombre, sont inférieurs à ceux de l'action 02, sport de haut niveau. Mais les actions 03 et 04 contribuent à la promotion du sport pour tous. Quelques précisions quant à l'usage de ces crédits sont

[513] *Cf.* : https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2024/01/23/voeux-aux-acteurs-olympiques-et-paralympiques-depuis-linsep#:~:text=D%C3%A8s%20la%20rentr%C3%A9e%20prochaine%2C%20nous,fait%20pour%20l'excellence%20sportive.

[514] *Cf.* : https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2023/le-projet-de-loi-de-finances-et-les-documents-annexes-pour-2023/budget-general/sport-jeunesse-et-vie-associative
Pour 2024 : https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2024/le-projet-de-loi-de-finances-et-les-documents-annexes-pour-2024/budget-general-2024/sport-jeunesse-et-vie-associative

[515] *Cf.* p. 20 : https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2024/le-projet-de-loi-de-finances-et-les-documents-annexes-pour-2024/budget-general-2024/sport-jeunesse-et-vie-associative

néanmoins nécessaires. La répartition par « actions » est présentée ci-après, étant entendu que ne sont donnés que quelques exemples d'utilisation des crédits car, comme indiqué précédemment, il est n'est pas possible, ici, de rentrer dans les détails. Les crédits ouverts en 2023 sont également rappelés.

Ces crédits sont utilisés, selon les cas, sous forme de salaires et charges sociales de personnels (titre 2), sous forme de dépenses d'investissements « en lourd » (titre 5) et sous forme de contrats passés avec des associations et entreprises pour l'accomplissement de certaines tâches (titre 6).

Bijou français de complexité (ils sont nombreux de telle sorte que les citoyens peuvent difficilement comprendre tout ce qui les concerne), des taxes sont directement affectées à l'ANS, en plus des crédits provenant du budget de l'État, pour participer au financement de ses actions (cf. § 6.3.5).

6.3.1 - Promotion du sport pour le plus grand nombre (Action 01 – 214,9 M€ en 2023 ; 334,47 M€ en 2024)

C'est avec une part importante de cette enveloppe qu'à hauteur de 100 M€, est financé le Pass'Sport. Le reste se répartit en de nombreuses actions. C'est ainsi que, selon les décisions prises par le conseil d'administration de l'ANS (conformément à sa convention d'objectifs conclue avec l'État), sont financées des actions de développement des pratiques sportives en direction de publics, territoires ou thématiques jugés prioritaires.

Mais on y trouve aussi une participation financière au recensement intégral des équipements sportifs, sites et espaces de pratiques ou à des études sur la pratique sportive des Français…

6.3.2 - Développement du sport de haut niveau (Action 02 – 299,1 M€ en 2023 ; 343,47 M€ en 2024)

Ces crédits ont un double objectif.

D'une part, il s'agit de soutenir la haute performance et les grands évènements sportifs, *via*, par exemple, les rémunérations des conseillers techniques sportifs (CTS) exerçant leurs missions auprès des fédérations sportives[516] et le financement de ces dernières dans le cadre de « conventions d'objectifs » (CO), qui donnent un cadre d'intérêt général à leurs activités.

C'est aussi là que se situent les crédits nécessaires à la rénovation de l'INSEP.

Il s'agit d'autre part de favoriser l'insertion sociale et professionnelle des sportifs de haut niveau (SHN). Par exemple, des aides aux revenus sont attribués aux sportifs sélectionnables pour les JOP. Mais être sportif de haut niveau, n'a qu'un temps dans une vie ; il faut donc les aider à s'insérer dans des emplois, publics ou privés, après leur parcours de SHN, en les aidant à suivre les formations adaptées.

[516] Tout en conservant un lien hiérarchique avec les autorités centrales et déconcentrées du ministère (directrice des sports ou DRAJES), conformément aux articles L131-16, R131-16 à R131-24 du code du sport

6.3.3 - *Prévention par le sport et protection des sportifs* *(Action 03 – 28,3 M€ en 2023 ; 33,8 M€ en 2024)*

Ces crédits servent à financer la « stratégie sport-santé », mais aussi des actions de prévention des accidents (programmes : « j'apprends à nager » ; « aisance aquatique » ; « savoir rouler à vélo »), ainsi que la prévention du dopage et des incivilités, etc.

Ces dépenses, pour l'essentiel, ne sont pas directement « à la main » de la direction des sports, mais effectuées par des « opérateurs » auxquels ces crédits sont délégués à charge, pour eux, de les utiliser selon des orientations données par le ministère chargé des Sports. Le principal opérateur est l'Agence nationale du sport ; il s'agit aussi des deux écoles nationales (« voile et sports nautiques » « sports de montagne »), de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), de l'INSEP et du Musée national du sport.

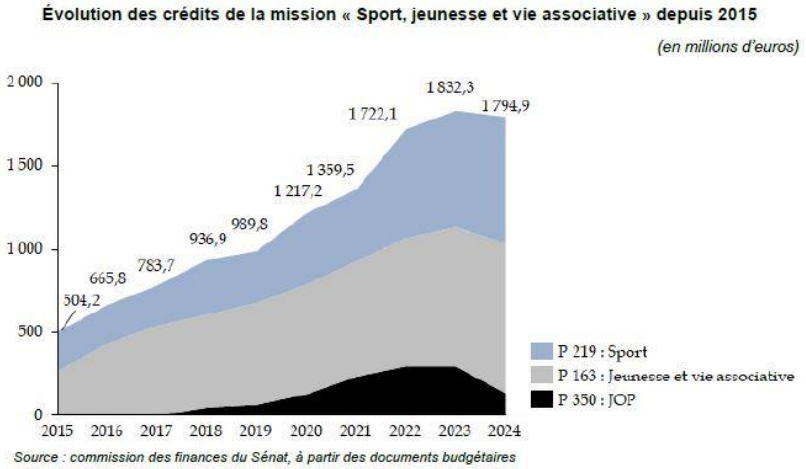
6.3.4 - *Promotion des métiers du sport* *(Action 04 – 48,3 M€ en 2023 ; 48,1 M€ en 2024)*

Cette action concourt à la première (le sport pour le plus grand nombre), en ce qu'elle concerne principalement la formation d'éducateurs qui encadrent les pratiques sportives. Ces soutiens sont largement répartis sur le territoire, les actions de formation professionnelles étant supervisées par les délégations régionales académiques à la jeunesse l'engagement et aux sports (DRAJES).

Un dispositif spécial vise à accompagner des jeunes de 16 à 25 ans, rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle dans les quartiers ghettoïsés de nombreuses villes (les QPV) et dans les zones de revitalisation rurale (ZRR).

6.3.5 - *Origine des crédits*

Les financements publics du sport par l'État proviennent de deux sources, du programme budgétaire 219, inclus dans la mission « Sport, jeunesse et vie associative », et de crédits extrabudgétaires, provenant de taxes affectées. Conjoncturellement, un programme 350 y a été ajouté fin 2017 pour prendre en compte la préparation de l'organisation des JOP de Paris 2024.

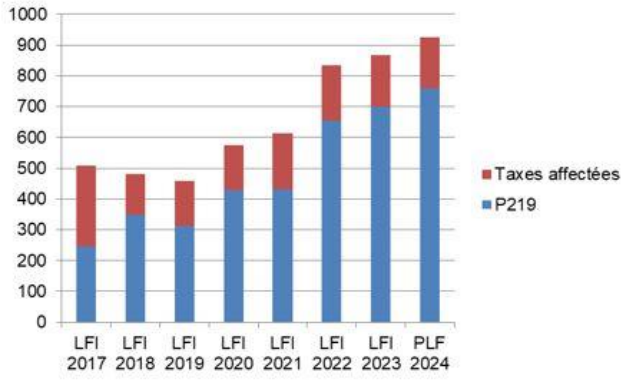


(Tableau n° 22 – *Évolution des crédits de la mission SJVA 2015-2024*)

L'analyse des variations d'une année sur l'autre est un sujet complexe, comme écrit précédemment. Elle doit intégrer le caractère reconductible ou non de certaines dépenses, comme celles des JOP du programme 350, conjoncturel, et ce qu'elles concernent (par exemple les primes olympiques en 2024 sur le programme 219). On se reportera notamment aux travaux parlementaires pour ces analyses, que nous ne pouvons détailler ici.

Une partie significative des crédits que l'État consacre au sport provient de taxes affectées, ou crédits extrabudgétaires. Certains[517] considèrent que c'est une entorse au principe d'universalité du budget (ou de non affectation de recettes aux dépenses), ce qui n'a pas été sans poser problème lors de la mise en œuvre de la LOLF. Ces taxes existent en ce domaine depuis la création du FNDS ; elles sont plafonnées par décision gouvernemental à un niveau relativement constant depuis 2021.

Néanmoins, un des intérêts de ces taxes est qu'elles affichent, pour plus de la moitié d'entre elles, une certaine solidarité entre le sport spectacle, le sport professionnel et le sport amateur[518].



Source des données : Projet annuel de performance (PAP)

(Tableau n° 23 – Évolution des crédits du programme 219 et des taxes affectées - 2017-2024)

Leur total de ces taxes est de 166,11 M€ en 2024. Elles proviennent :

- D'un prélèvement sur les jeux exploités par la Française des Jeux hors paris sportifs pour un total de 71,8 M€, la recette totale étant estimée à 246,1 M€. Le reste alimente le budget général de l'État.
- De 59,7 M€ au titre de la contribution sur la cession des droits de diffusion télévisuels d'évènements sportifs (« Taxe BUFFET »[519]), ce qui correspond au rendement de la taxe. Son taux fixé actuellement à 5% ; il pourrait être modifié et relevé si le gouvernement le décidait.
- D'un prélèvement sur les paris sportifs en ligne pour un total de 34,6 M€, le rendement total de cette taxe étant estimé à 181,7 M€.

[517] *Cf.* la proposition n° 9 du rapport de P. GOULET, *op. cit*., p. 11

[518] *Cf. Mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur* – Rapport interministériel - IGJS 2013-I-19 – Juillet 2013, notamment sa proposition n° 10 : https://mobile.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/Mission-d-evaluation-de-la-politique-de-soutien-au-Sport-Professionnel-et-des-Solidarites-avec-le-sport-amateur

[519] *Cf.* : https://fr.wikipedia.org/wiki/Taxe_Buffet

Ces taxes qui, antérieurement, alimentaient le CNDS, sont maintenant affectées à l'Agence nationale du sport (ANS).

6.4 – Des crédits gérés par l'Agence nationale du sport, opérateur de l'État

Les premières années de fonctionnement de l'ANS ont été marquées d'abord par le désordre initial, consécutif à la précipitation du changement de « modèle sportif » (avec des priorités centrées sur le secteur du haut niveau et des embauches de personnels), puis par la pandémie de SARS Cov2, qui a profondément désorganisé les fédérations sportives et mis en danger l'espoir de pouvoir préparer sereinement les JOP de 2024.

Le « *quoi qu'il en coûte* » s'est évidemment traduit par l'octroi de crédits supplémentaires à des budgets « normaux » et à des improvisations de fonctionnement.

Voici un bref aperçu des sources de recettes et des dépenses.

En ce qui concerne les recettes, il faut bien distinguer la théorie (le droit) de la pratique (les réalités). La loi dit qu'elles proviennent « principalement » de l'État car « elle peut collecter tous types de ressources auprès de personnes morale de droit privé ». De fait, hormis une microscopique participation du CNOSF à une activité sans grande importance, destinée à asseoir cette institution dans le paysage, il n'y a jamais eu de participation financière de quiconque aux premiers budgets de l'ANS jusqu'en 2013.

Il s'agit donc bien de répartir des ressources étatiques (variable selon le années), en y associant des intérêts divers (monde des sports ; collectivités locales et intérêts privés de la sphère sportive) dans une instance où les droits de vote sont largement attribués à ceux qui ne payent rien directement et, dans ce qui nous intéresse particulièrement ici, c'est-à-dire dans les financements du sport pour tous, en ne laissant, dans les instances de l'Agence, que 30% des droits de vote aux représentants de l'État-payeur.

En ce qui concerne les dépenses, on prendra à titre purement illustratif le budget de 2023.

Le montant des dépenses avait été fixé à 462,9 M€ ainsi réparties :

- 12 M€ pour le fonctionnement de l'Agence, dont la masse salariale traduit à la fois l'accroissement du nombre des salariés (70 ETP) par rapport au CNDS mais aussi une forte hausse de la masse salariale par rapport à celle des agents publics du CNDS. On n'a apparemment pas lésiné sur les coûts.
- 119,3 M€ pour la haute performance, selon le modèle « Ambition bleue »[520], ainsi répartis :
  - soutien aux projets de performance des Fédérations ;
  - soutien aux athlètes, « optimisation de la performance » ;
  - équipements et « déclinaison territoriale ».
- 331,6 M€ pour le « développement des pratiques », activités qui, à l'ANS, correspondent peu ou prou au « sport pour tous ».

Dans ce domaine, les fonds sont répartis en trois parts :

[520] *Cf.* : https://www.agencedusport.fr/ambition-bleue

- une « part nationale » (40,1 M€ budgété en 2023), destinée à des fédérations sportives pour financer leurs stratégies de développement ainsi que des projets qui doivent répondre à des orientations nationales prioritaires fixées annuellement par l'Agence (théoriquement selon les orientations de la direction des sports) ;

- une « part territoriale » (139,1 M€ budgétés en 2023), répartie en deux :

    - L'une contribue au développement de la pratique sportive de tous les publics, sur tout le territoire, à tous les âges, par le soutien aux projets des associations sportives locales et des collectivités territoriales (64 M€ en 2023).
    - L'autre (75 M€) destinée à des projets sportifs fédéraux, qui échappent quasiment à l'Agence (qui les couvre par une convention) puisque l'utilisation de ces crédits fait l'objet d'un processus d'accompagnement et d'instruction par les fédérations elles-mêmes. Toutefois, l'ANS semble être progressivement davantage vigilante sur le respect des priorités arrêtées en assemblée générale.

- Une « part équipement » (162,4 M€ budgétés en 2023) qui participe au développement de la pratique sportive pour tous, par le soutien financier à la construction et à la rénovation d'équipements sportifs ; ces équipements sont censés s'inscrire dans une « planification régionale » ; le plan « 5 000 terrains de sport » en fait partie. Il permet la diversification des équipements : plateaux multisports, aires de fitness, basket 3x3, skateparks, bassins de natation mobiles, etc.

Les projets sportifs territoriaux (64 M€ en 2023) et la part « équipement » (162,4 M€ en 2023) des financements sont instruits au plan territorial par les DRAJES, sous l'autorité du préfet de Région, délégué territorial de l'Agence par les services de l'ANS, avec l'assistance de ses correspondants territoriaux.

Les décisions sont prises ensuite par l'assemblée générale de l'Agence où les représentants de l'État ne disposent que de 30% des voix, pour un financement de la quasi-totalité, comme on le sait déjà. En 2024, grande amélioration de la participation collective, sur un budget de 461 M€, 7 M€ proviennent de partenaires publics (CD 93, villes de Marseille, Paris et métropole) et privés[521], soit 1,52 %...

Tous ces crédits sont censés conforter des projets sportifs territoriaux dont l'objet est :

- de faire le bilan de l'offre sportive territoriale (au niveau des Régions) ;
- d'énoncer les mesures et actions à mettre en œuvre pour un développement efficace du sport pour tous, en structurant une « ambition commune », sur le territoire régional ;
- et, enfin, de fixer les modalités d'évaluation de la réalisation du programme d'action.

Encore faut-il arrêter ce programme régional commun.

Or la mise en place, dans toutes les Régions, des Conférences territoriales du sport[522] et des Conférences des financeurs du sport[523] a été particulièrement lente. Elles semblent toutes en place, quatre ans après la création de l'ANS. Cet édifice devrait permettre une concertation

[521] *Cf.* le communiqué de presse de l'ANS du 6 décembre 2023 relatif à son budget pour 2024 : https://www.agencedusport.fr/sites/default/files/2023-12/CP_L%27Agence%20du%20Sport%20vote%20un%20budget%20historique%20pour%202024.pdf

[522] *Cf.* : https://www.agencedusport.fr/conferences-regionales-du-sport

[523] *Cf.* : https://www.agencedusport.fr/conferences-des-financeurs-du-sport

dans la prise de décisions à partir, notamment, de l'élaboration d'un maillage d'équipements et de leur animation répondant aux besoins, sans doublons ni, *a contrario*, de « déserts sportifs ».

L'absence de ces instances dans certaines régions, jusqu'en 2023, instances pourtant obligatoires, n'a pas empêché l'ANS de répartir ses crédits chaque année. Une grande partie des dépenses de l'Agence a ainsi échappé, au cours de ses premières années d'existence à une planification régionale. Pourquoi s'organiser ainsi, avec toutes les difficultés que cela implique et toutes les frustrations entre les collectivités territoriales, souvent plus prêtes à se concurrencer qu'à coopérer, si les flux financiers de l'ANS s'écoulent comme avant ?

6.4.2 - Des critiques de la Cour des comptes

La Cour des comptes, à la demande de l'Assemblée nationale, a procédé à un contrôle de l'ANS et de la nouvelle gouvernance du sport. Il a donné lieu à un rapport en juillet 2022 portant le sous-titre évocateur « *des défis qui restent à relever* »[524]. Pouvait-on mieux signifier combien les réalités étaient éloignées des rêves qui avaient été évoqués quatre ans plus tôt pour justifier une réforme réclamée par des intérêts particuliers ?

Sur la gouvernance de l'ensemble, la Cour des comptes a demandé de hiérarchiser et prioriser les objectifs fixés à l'Agence. Cela supposerait que la direction des sports ait suffisamment de poids et de moyens pour utiliser à cette fin les conventions d'objectifs et de moyens qui lient l'État et chaque fédération sportive.

Or la réorganisation de 2019 a consisté, volontairement ou non, mais délibérément pour certains, à affaiblir la direction des sports.

La Cour des comptes a relevé qu'un pilotage global des fédérations « *reste à construire* » car la réforme engagée avec la création de l'Agence « *se traduit par une multiplication de contrats, gérés par des entités différentes* ».

Or les moyens globaux accordés aux fédérations sportives sur les crédits de l'État sont considérables. On y trouverait bien des économies si on voulait les chercher. En outre elle a demandé de « *préciser les modalités par lesquelles l'articulation et la complémentarité des projets sportifs fédéraux et des projets sportifs territoriaux seront assurés* ».

Du désordre qui règne il résulte que les fédérations ont une large latitude d'action sans que s'exerce un véritable contrôle. Pour tenter d'éviter l'entre soi et le chacun pour soi, la Cour des comptes a demandé que soit réalisé un document unique et mise en place des procédures assurant un dialogue global et commun entre l'État, l'Agence et les fédérations sportives.

Enfin elle a critiqué l'absence persistante de procédures de planification en ces termes : « *Volet essentiel de la réforme de la gouvernance du sport engagée par la loi du 1er août 2019, la mise en place de conférences régionales du sport, de projets sportifs territoriaux, de contrats pluriannuels d'orientation et de financement, et de conférences des financeurs, entend traduire sur le plan territorial l'ambition d'une « gouvernance partagée à responsabilités réparties » de la politique du sport en France. Néanmoins le refus d'une clarification en ce domaine des compétences des divers niveaux de collectivités reste un obstacle majeur à l'exercice d'une gouvernance partagée et pousse à s'interroger sur la réussite future de la gouvernance territorialisée du sport* ».

[524] *Cf.* : https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20220921-agence-nationale-sport-nouvelle-gouvernance-sport.pdf

Aucune suite significative ne semble avoir été donnée à ce jour par l'Assemblée nationale à ce rapport sévère, qu'elle avait pourtant demandé.

6.5 – Rendre les dépenses sportives plus efficaces et trouver des ressources nouvelles

On l'a vu, des dépenses nouvelles, d'investissement mais aussi de fonctionnement sont nécessaires dans l'intérêt du sport pour tous.

En 2018, le rapport de P. GOULET[525] préconisait de « *rebudgétiser intégralement le financement du CNDS et de l'agence du sport qui devrait prendre sa suite en 2019, et le remplacer par une subvention budgétaire portée par le ministère des sports. Il ne s'agit que d'aller au bout de la logique de rebudgétisation conduite avec le plafonnement des taxes affectées, plafonnement qui a connu une forte baisse en 2018. Au point que la portion des taxes portant sur les jeux et les paris sportifs affectée au CNDS est passée de 70% des recettes totales encaissées par l'État en 2017, à seulement 38% en 2018. Au-delà du meilleur respect du principe budgétaire de non affectation des ressources publiques, cette évolution présenterait également l'intérêt de mieux affirmer le lien entre le ministère des sports et le CNDS* ».

Cette préconisation, qui aurait pu être soutenue par le ministère chargé du Budget, vu ses positions antérieures et anciennes, n'a pas été retenue par le gouvernement. Il ne voulait probablement pas s'opposer de front au mouvement sportif, sa faiblesse habituelle…

L'effet d'affichage médiatique de ces taxes affectées (pour partie) au sport prime sur le respect rigoureux des règles budgétaires. Comme indiqué ci-après, il paraît politiquement bon d'affirmer que le financement du sport est « *majoritairement assis sur le sport* ». Mais, en terme de communication, le gouvernement oublie aussi de rappeler que la part des taxes affectées qui ne va pas directement au sport peut y aller indirectement, en alimentant le programme 219.
C'est une réalité et il améliorerait sa communication en le faisant, face à des partenaires qui dénigrent trop souvent son, soi-disant, « désengagement », et qui minimise régulièrement son soutien[526].

On reste donc avec ce système de crédits budgétaires et de taxes affectées. Néanmoins, la question de leur niveau global demeure.

À ce sujet, l'avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par Muriel HURTIS et Françoise SAUVAGEOT[527] souligne d'une part souligne l'insuffisance « *d'une offre d'accompagnement et de pratiques adaptées* », ce qui rend nécessaire un accroissement des dépenses de personnels, et, d'autre part, qu'il conviendrait pour financer les politiques en faveur de l'accès du plus grand nombre à la pratique d'APS, de « *recourir à un financement majoritairement assis sur le sport* ».

Il importe de trouver des ressources nouvelles pouvant, en partie, s'obtenir grâce à des économies qui proviendraient de diverses sources.

---

[525] *Op. cit.*, proposition n° 9, p. 7 et 11

[526] *Cf.* le rapport BELLAMY-SEBAIHI, *op. cit.* p. 52

[527] *Op. cit. L'accès du plus grand nombre à la pratique d'activités physiques et sportives.* p. 32 & 33

6.5.1 - Le redéploiement d'économies

Pour effectuer des économies, il faut d'abord, impérativement, les chercher. Or, rien n'est plus difficile, en France, où l'on est habitué à ce que les dépenses publiques se fassent sans compter. Il faut aussi tenir compte de la résistance de tous les intérêts qui s'opposent à ce qu'on réduise leurs avantages.

La Cour des comptes, déjà en 2013, dans son rapport intitulé « *Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État* » avait détaillé des domaines touchant le sport de haut niveau, dans lesquels il convenait de faire des économies :

- Le nombre bien trop étendu des listes de sportifs bénéficiant de soutiens financiers[528]. À ce propos, la Cour demandait que soient explorées[529], au sein des disciplines les plus riches, la possibilité qu'elles soient « *à même de financer leurs sportifs de haut niveau sans avoir recours aux aides personnalisées de l'État* ».
- La « *nécessaire réduction du nombre des disciplines soutenues (…) afin d'éviter le dispersion des moyens et de mieux maîtriser les dépenses* »[530].

Le fait que l'effort financier de l'État soit « *important et dispersé* », conduisait la Cour à cette conclusion[531] : « *Ce constat amène à s'interroger sur l'intérêt de financer autant de fédérations au titre du haut niveau, alors même que les bilans de campagne établis par la direction des sports notent de façon constante que, dès qu'une discipline est reconnue de haut niveau, une tendance inflationniste dans les demandes de financement formulées à ce titre s'observe au détriment du champ des autres actions* ». On comprend tout l'intérêt qu'a pu avoir le « monde sportif » à réduire les moyens d'investigation de la direction des sports…

Le 7 décembre 2015, les ministres chargés des Sport, de la politique de la Ville, du Budget et des Comptes publics ont demandé entre autres à l'Inspection générale de la jeunesse et des sports de procéder à une « *Revue de dépense. Mission sur l'optimisation des interventions en faveur du sport* »[532]. Il s'agissait de mettre en œuvre l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019, qui visait expressément à des mesures d'économie.

Même si le mot « économies » n'était pas employé dans la « lettre de mission » (en France, dans tout ce qui concerne les finances publiques on hésite à utiliser ce mot trivial et on préfère parler d'optimisation des dépenses), elle précisait : « *Nous souhaitons en particulier que vous documentiez les gains potentiels que généreraient les différents scénarios de réformes que vous établirez* ».

Le rapport d'août 2016[533] (résultat de la consultation de plus de 150 personnes de tous les horizons) contient des suggestions qui, à l'époque, auraient généré entre 123 M€ et 212 M€

---

[528] *Op. cit.*, p. 104

[529] *Op. cit.*, p. 114

[530] *Op. cit.*, p. 105

[531] *Op. cit.*, p. 120

[532] *Cf.* :
https://www.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2017/pap/pdf/jaunes/jaune2017_revues_depenses.pdf

[533] *Op. cit.*

d'économies par an, seulement pour l'État, toutes résultant d'améliorations générant plus d'efficacité et de justice.

Sa substance est ainsi résumée[534] : « *des mesures d'optimisation de la dépense sont clairement nécessaires et le mouvement sportif devra y prendre toute sa part. La mission formule ainsi 35 recommandations…* ».

Aucune suite ne leur a été donnée (sauf celles résultant de la disparition du CNDS mais qui s'est accompagnée, avec la création de l'ANS, d'une augmentation des charges de fonctionnement). En ne donnant aucune suite à ce rapport, on est passé à côté de ressources annuelles considérables.

Depuis 2013, l'IGJS souligne aussi l'obscurité des usages que fait le CNOSF des subventions qui lui sont annuellement attribuées ; mais la puissance politique de cette institution semble avoir toujours découragé les gouvernements successifs de s'y confronter. Ne la surestiment-ils pas ? On peut se le demander[535]. Nous pensons que c'est bien le cas.

Des ressources d'origine privées pourraient aussi être substituées à des apports de fonds publics, par exemple en diversifiant et en accroissant les ressources de l'INSEP[536]. Aujourd'hui, que peut-on envisager pour effectuer ce qu'on appelle pudiquement des « optimisations de dépenses » ? Il faut avoir enfin le courage d'étudier sérieusement les possibilités de les mettre en œuvre.

6.5.2 - La lutte contre la gabegie financière

Dans certaines fédérations sportives (on se gardera bien de généraliser, leurs moyens sont extrêmement inégaux), les rémunérations de dirigeants ou les indemnités d'élus peuvent être jugées excessives[537], voire « indécentes ». C'est ce que dénonce la commission d'enquête relative à l'identification des défaillances de fonctionnement au sein des fédérations françaises de sport, du mouvement sportif et des organismes de gouvernance du monde sportif[538] dont le rapport a été rendu public le 23 janvier 2024 : « *La commission d'enquête a pu considérer que certaines fédérations sportives offrent à leurs cadres des rémunérations très élevées, voire anormales, peu conciliables avec leur statut associatif* ».

Sont notamment visées les fédérations françaises de rugby[539] et de tennis, alors que pour cette dernière, des préconisations, non suivies d'effet, avaient été faites par l'Inspection

---

[534] *Op. cit.* p. 5

[535] Dans un souci de transparence et de démocratie, il faudrait rendre public l'accès aux conventions d'objectifs liant l'État et l'ANS aux fédérations sportives, comme le montant des aides qui leur sont attribuées et leurs comptes financiers. Le rapport de la commission BUFFET-DIAGANA semble aller dans ce sens, mais ces propositions ne sont pas explicitement retenues par la ministre : https://www.sports.gouv.fr/remise-du-rapport-du-comite-national-pour-renforcer-l-ethique-et-la-vie-democratique-dans-le-sport

[536] *Op. cit.* p. 79

[537] Il existe un plafond, 11 592 €, et des limites – *Cf.* : https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1927#:~:text=Si%20une%20m%C3%AAme%20personne%20est,plafond%20de%2011%20592%20%E2%82%AC.

[538] *Cf.* le rapport BELLAMY-SEBAIHI, *op. cit.* p. 90 sq.

[539] *Cf.* les précisions sur cette fédération dans rapport BELLAMY-SEBAIHI, *op. cit.* p. 53 sq.

générale en février 2022. De tels précisions présentés à l'opinion publique devraient permettre à un pouvoir politique qui le souhaiterait de faire accepter des économies.

Un travail aussi attentif pourrait être effectué sur les finances des 118 autres fédérations (les corps de contrôle le peuvent ; il est déjà en partie réalisé mais l'opinion publique l'ignore). Leurs situations financières, nous l'avons déjà écrit, sont très diverses [540] ; mais il conviendrait d'évaluer, au cas par cas, si des économise pourraient, ou non, être effectuées, sans porter préjudice à leur fonctionnement.

D'où la « Recommandation n° 21 » de ce rapport : « *Établir une grille de rémunérations tant pour les fédérations que pour les comités d'organisation des grands évènements sportifs inter nationaux ; Rendre publics les rémunérations, les organigrammes, etc.* »

Sur la base des contrôles effectués par la Cour des comptes depuis 10 ans, les constats suivants ont été rapportés par Philippe ROUSSELOT, conseiller-maître en charge de l'équipe de contrôle sur le ministère chargé des Sports : « *La Cour appelle régulièrement à alléger le coût de fonctionnement des instances fédérales dont elle considère notamment que les comités sont trop nombreux* ».

Selon la Cour, « *cette comitologie foisonnante rend les organigrammes complexes et favorise par ailleurs la multiplication des responsabilités. Sans doute prestigieuses, celles-ci confèrent à chaque intéressé un rôle de dirigeant fédéral. Cette multiplication des postes à responsabilités est forcément coûteuse* ».
Évoquant la faiblesse de la démocratie fédérale, P. ROUSSELOT a également déclaré : « *Nos rapporteurs qui contrôlent les fédérations sportives saisissent rapidement les conséquences de cette absence de pression ou de contrôle. Nous relevons très souvent des facilités de gestion, telles que des usages généreux de carte bancaire, de frais de déplacement et de logement. Ces phénomènes que nous qualifions de facilités de gestion mériteraient peut-être d'être mieux interrogées. De fait, ils ne le sont jamais, du fait du défaut de contrôle interne et de vigilance démocratique.* »

Comme on le voit ici, le pouvoir politique, quel qu'il soit, ne se préoccupe pas plus des travaux de la Cour des comptes que de ceux de l'Inspection du ministère chargé des Sports et ne cherche pas à récolter des économies, même lorsque les dépenses résultent de « coulages ».

D'où la « Recommandation n°22 » du rapport BELLAMY-SEBAIHI : « *Enjoindre à l'ensemble des fédérations sportives concernées de publier sans délai leurs comptes. Rendre obligatoire pour les fédérations agrées l'adoption d'un règlement financier, rendu public (…). Formaliser l'emploi des cartes bancaires, des frais de déplacement et des invitations.* ». Les incantations ne servent à rien si l'obligation n'est pas soutenue par une peine, en cas de non-respect.

6.5.3 - <u>La suppression de « dépenses fiscales »</u>

La Cour des comptes a consacré à cette question majeure des finances publiques françaises, en juillet 2023, une « note thématique » intitulée : « *Piloter et évaluer les dépenses fiscales* ».

[540] *Cf.* le rapport BELLAMY-SEBAIHI, *op. cit.* p. 89 sq.

Elle écrit : « *Les dépenses fiscales (communément appelées « niches fiscales ») regroupent l'ensemble des avantages fiscaux et réductions d'impôts prévus par la loi et susceptibles de bénéficier à différentes catégories de contribuables. Elles sont instituées en vue de favoriser tel ou tel comportement de la part des contribuables (soutien à la recherche privée avec le crédit d'impôt recherche, ou incitation à la déclaration des personnes intervenant à domicile pour des services divers avec le crédit d'impôt sur le revenu pour l'emploi d'un salarié à domicile, par exemple) ou afin de compenser par un moindre impôt des difficultés liées à des situations géographiques, financières ou sociales particulières. (…) Avantageuses pour les contribuables, elles sont aussi coûteuses pour le budget de l'État. Le projet de loi de finances pour 2023 dénombre 465 dispositifs fiscaux dérogatoires classés comme « dépenses fiscales », dont le coût total est évalué à 92,2 M€ pour 2022* ».

Dans les domaines qui concernent le sport, le chiffrage du ministère du Budget évaluait à 84 M€ seulement ce dont on s'est privé en 2023 pour améliorer le « sport pour tous », à savoir :

- d'une part de 72 M€ résultant du taux réduit de TVA à 5, 5 % sur les droits d'entrée aux réunions sportives ;
- et d'autre part de 7 M€ consécutifs aux franchises d'impositions sur les bénéfices non commerciaux, perçus par les arbitres et juges sportifs.

Mais on pourrait aussi supprimer les autres « dépenses fiscales » du sport, sans que l'on sache évaluer les montants qui pourraient ainsi être récupérés par l'État.

On doit se demander si, à contre-courant de tout souci de bonne gestion des finances publiques, la décision dans la loi de finances de 2024, de créer un « paradis fiscal » pour tenter d'attirer en France le siège et des salariés de la FIFA ainsi que d'autres fédération sportives internationales n'est pas, par le mauvais exemple donné, tout à fait détestable.

6.5.4 - <u>Des ressources fiscales supplémentaires</u>

À de nombreuses reprises, des parlementaires et des représentants du mouvement sportif ont souhaité que le plafond de la « taxe BUFFET », actuellement limité à 5 %, soit réévalué, voire que son périmètre soit étendu.

Ainsi le Conseil économique, social et environnemental, dans un avis de juillet 2019 intitulé *L'économie du sport*[541], a émis cette préconisation : « *Le CESE propose un nouveau dispositif d'élargissement de la taxe « Buffet » aux droits cédés par les sociétés établies à l'étranger (CIO, FIFA, UEFA, etc.).*

Dans ce dispositif les diffuseurs français seraient les redevables de la taxe quel que soit le lieu d'établissement de l'organisateur (France ou étranger). Il ne serait donc pas contraire au principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques. La taxe ainsi modifiée pourrait s'appliquer :

- *soit uniquement aux compétitions sportives qui se déroulent au moins en partie sur le territoire national (gain estimé de 1 à 4 millions d'euros par an) ;*

[541] Rapport de Bernard AMSALEM et Mohamed MEMCHACHE :
https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_19_economie_sport.pdf

- *soit à l'ensemble des compétitions sportives, situées en France et à l'étranger (gain estimé entre 15 et 20 millions d'euros par an)*».

La « taxe BUFFET » étant fondée sur la cession des droits de diffusion télévisuels d'évènements sportif, c'est, des trois taxes affectées, celle qui manifeste le plus la solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur. Il serait opportun que son plafond soit relevé, ce qui ne coûterait rien de plus à l'État, car sa totalité sert au sport, à la différence des deux autres dont seulement une partie, très minoritaire, alimente directement le sport.

6.6 – Réduire le coût du sport pour certaines catégories de population

Dans un entretien[542] intitulé « *Le droit aux loisirs est essentiel au développement des enfants* », Claire HÉDON, Défenseure des droits, souligne que : « *Dans les familles à bas revenus, 71% des enfants ne sont pas inscrits dans une association sportive ou culturelle, contre 38% dans celles à hauts revenus* ».

Dans son rapport de 2018[543] intitulé : « *Activité physique et sportive pour toutes et tous. Comment mieux intégrer ces pratiques à nos modes de vie ?* », France stratégie, soulevant l'enjeu que constitue le coût d'activités sportives pour les personnes ayant un pouvoir d'achat modeste, a fait la préconisation suivante : « *Après évaluation des aides financières proposées actuellement par certaines Caisses d'allocations familiales en faveur de l'accès aux activités de loisirs, en particulier à une activité physique et sportive régulière, aux jeunes et aux familles les plus en difficultés, généraliser les dispositifs qui auront fait leur preuve* ».

Les *Coupons Sport*[544] avaient été créés en ce sens ; ils sont gérés par l'Agence nationale des chèques vacances (initiative d'André HENRY, ministre du Temps libre en 1981) ; le dispositif du *Pass'Sport* existe depuis quelques années. Il convient d'évaluer tout cela, de développer ces initiatives et les réorienter si nécessaire, en fonction de bilans effectués, voire d'en prendre d'autres pour des publics ou des situations spécifiques.

En plus d'une aide directe aux familles pour accéder aux clubs sportifs, on peut aussi, réciproquement, inciter davantage ces derniers à accueillir de nouveaux adhérents, notamment des jeunes et des publics en difficultés. Certaines conventions d'objectifs le prévoient peut-être, mais nous n'avons pas de précisions à ce sujet. Ce peut être un axe de développement. Il peut y en avoir d'autres.

Les personnes pour qui l'accès au sport est une question de santé, de manière préventive ou curative, ne disposent pas toujours des moyens financiers nécessaires pour pratiquer. Les réponses à ce problème sont davantage de la compétence du ministère chargé de la Santé et de la Sécurité sociale que du ministère chargé des Sports, ce qui justifie une nouvelle fois un pilotage interministériel de ces sujets, sous l'égide du Premier ministre. Les prises en charge actuelles ne sont pas suffisantes. Il faut les augmenter et en trouver d'autres.

[542] Dans le quotidien « la Croix » du 15 novembre 2023

[543] *Op. cit.*, p. 122.

[544] *Cf.* : https://www.aide-sociale.fr/coupons-sport-ancv/

Il serait intéressant d'examiner également cette question en termes économiques, au plan global. La pratique du sport dans une perspective de prévention de la santé est-elle plus coûteuse que des traitements curatifs ? Il est probable que non.

Dernier point, un peu en marge de ce sujet, mais tout aussi important. Nous avons déjà souligné l'importance du bénévolat pour le rayonnement du sport pour tous (cf. § 3.2). Des mesures financières peuvent aussi contribuer à le développer. Elles seraient sans doute d'autant plus opportunes que le bénévolat est plutôt en crise et en perte de vitesse. Une idée pourrait être une participation financière aux dépenses de transport faites par les bénévoles pour accompagner les jeunes sportifs.

%%%%%%%%%%

Conclusions

CHICHE !

Les obstacles qui nuisent au développement du sport pour tous, partout, tout au long de la vie, n'ont pas été identifiés récemment. Ils sont connus depuis longtemps, comme les documents auxquels on a pu se référer ici le montrent.

« ***Faire de la France une VRAIE nation sportive*** » nécessite que l'opinion publique et ses représentants partagent cet objectif, à commencer par ses élites politiques, économiques, culturelles, universitaires et administratives. Il faut qu'elles soient convaincues des bénéfices des APS pour la population, et ne les réduisent pas à un simple petit jeu de gamins, comme semblait le dire le Premier ministre en 2010 : «*Mais tout ça, c'est quand même que des gars qui tapent dans un ballon* »[545].

Il faut que les décideurs prennent conscience des obstacles évoqués dans les pages qui précèdent, mais, davantage encore, qu'ils veuillent affronter les intérêts qui s'opposent à tout changement, notamment organisationnels et financiers, ce qui est moins garanti…

Les efforts à faire sont importants, les errements[546] et échecs du passé nombreux ; tout cela conduit les rédacteurs à un optimisme mesuré pour la bonne suite qui pourrait être donnée aux « recommandations » faîtes dans tous les rapports cités ou rappelés en bibliographie.

Elles sont extrêmement nombreuses[547], d'importance et de priorité inégales, pas toujours classées par ordre d'urgence ou par domaine. Nous nous sommes livrés à une tentative de compilation, mais elle serait trop lourde à présenter ici.

À y regarder de près, seul un très petit nombre d'entre elles a été prise en compte, plus ou moins complètement. Cela a été signalé quelquefois dans les chapitres précédents. C'est d'autant plus curieux que ce sont ces décideurs politiques, ministres et Premiers ministres, qui étaient, la plupart du temps, les commanditaires des études amenant à ces « recommandations ».

Plutôt que d'en faire de nouvelles, ce qui pourrait friser le ridicule tant il y en a déjà, la plupart non suivies d'effet, nous avons considéré plus pertinent et opérationnel de repérer les principales conditions nécessaires pour faire de la France une **VRAIE** nation sportive, sans pour autant qu'elles soient suffisantes, restons modestes.

---

[545] *Cf.* Roselyne BACHELOT rapportant les propos de François FILLON : https://www.20minutes.fr/sport/1399470-20140612-mondial-2014-roselyne-bachelot-raconte-knysna-caids-chez-bleus

[546] Le rapport CAP 22 publié en 2018 sous l'égide d'un autre Premier ministre va plus loin encore, en préconisant que le ministère chargé des Sports abandonne le secteur du sport pour tous ! – *Cf.* sa proposition n° 18 « Éviter des dépenses publiques inutiles » en « Supprimant des doublons », p. 97 : https://www.modernisation.gouv.fr/publications/rapport-cap22

[547] Le nombre de propositions ou recommandations figurant dans les rapports cités en bibliographie dépasse les 600 !

Aussi, **on ne peut se passer de prendre un certain nombre de décisions. CHICHE !** Sera-t-on capable de les prendre, dans le cadre de « l'héritage des JOP », véritable « mot valise » que certains ne cessent de répéter ?

7.1 – On ne peut se passer de positionner correctement un ministère chargé des activités physiques et sportives (APS)

Le chapitre III a montré combien les acteurs du sport étaient nombreux, au plan territorial et interministériel. Il a également montré que l'État y avait plus que jamais un rôle, à la fois au plan régalien (dans l'intérêt des citoyens) et en tant que partenaire (des collectivités territoriales, du mouvement sportif et des entreprises). Un ministère demeure donc nécessaire.

Le champ déborde de l'EPS et du sport ; il faut donc parler d'activités physiques et sportives (APS), comme le faisait déjà la loi AVICE de 1984, et rattacher ce ministère auprès du Premier ministre[548], en lui donnant les moyens de coordonner une politique interministérielle.

Ces moyens passent par un décret d'attribution rédigé en conséquence, une administration centrale et des services déconcentrés et établissements réarmés[549].

La coordination d'une politique interministérielle et le travail en partenariat avec les acteurs du monde du sport ne peut se fonder sans que le ministère chargé des APS dispose de moyens et d'outils d'observation dans leurs différents aspects. À cet égard, la création d'un Observatoire national du sport[550], par arrêté du 13 février 2024, est une bonne chose. Il ne reste qu'à vérifier qu'il atteindra ses objectifs et qu'il ne subira pas le sort de certaines structures aux missions proches, comme le Conseil national du sport (CNS), évoqué précédemment (cf. § 1.3).

Tout cela n'aura de sens que si ces décisions s'inscrivent dans la durée et ne fluctuent pas en fonction des aléas des échéances olympiques. Si l'on veut effectivement donner un « héritage » à cette Grande cause nationale (GCN) que sont les APS en 2024, la première chose à faire est bien de l'affirmer dans l'organisation gouvernementale avec un ministère chargé, justement, des APS, en conservant cet intitulé de la GCN.

7.2 – On ne peut se passer d'une « stratégie » nationale et d'un meilleur fonctionnement territorial

Comme l'ont exprimé notamment les parlementaires F. GATEL et F. CORMIER-BOULIGEON, ainsi que le Conseil d'État, dans son rapport de 2019, il faut promulguer une loi-cadre « relative à la promotion des activités physiques et sportives », à l'instar de la loi AVICE de 1984, en l'actualisant.

Elle devra directement ou dans ses textes d'applications :

[548] À condition qu'il soit convaincu de l'importance d'avoir une vraie politique en matière d'APS. L'histoire montre que cela n'a pas été le cas, pas plus en 2014 qu'en 2017.

[549] Mot redevenu à la mode dans les discours présidentiels depuis janvier 2024.

[550] *Cf.* JoRf n° 0042 du 20 février 2024, texte n° 22 :
https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=wSCtx11Gzpq9uWOcYXc7s5HsJGTp0sIrwNC1eEwG5jg=

- Positionner[551] clairement le rôle des différents acteurs du sport et les relations respectives qu'ils doivent avoir.
- Être déclinée au plan interministériel.
- Fixer des objectifs à atteindre dans un cadre pluriannuel dans les différents secteurs des APS : santé, intégration sociale, lutte contre les discriminations et les disparités sociales et territoriales, sport de haut niveau, etc.
- Renouveler les conditions d'exercice du « contrôle »[552] sur les fédérations (agrément, délégation, « fédérations à missions[553] », etc.) en privilégiant une contractualisation plus précise et renforcée.
- Se doter des moyens de contrôle réel de cette contractualisation (services d'administration centrale, inspection générale[554], services déconcentrés). La confiance n'exclut pas le contrôle.
- Rendre davantage publics et accessibles ces contrôles.

Cette loi-cadre devra être accompagnée d'une loi-programme, au moins en matière d'équipements (*cf.* § 7.3), ou inscrite correctement dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP).

L'organisation d'un « Grenelle de l'APS » préalable à cette loi-cadre, associant localement les citoyens, pourrait lui donner un meilleur fondement et aurait du sens pour définir la façon de mener réellement le dialogue social avec eux.

7.3 – On ne peut se passer d'une vraie politique d'équipement

Conformément à ce qui est exposé en chapitre V, il conviendra de prévoir dans la loi que le ministère chargé des APS doit entretenir, en liaison avec ses services déconcentrés, renforcés à cet effet, un recensement des équipements sportifs, espaces, sites et itinéraire (ESI), maintenant dans le cadre de Data ES.

Data ES devra produire des études et en diffuser les résultats pour éclairer les décisions et faciliter la réalisation de projet sportif de territoire, au niveau national, régional et des intercommunalités. Pour ces études et l'observation des évolutions de l'offre et de la demande d'équipements sportifs, l'administration centrale devra être de nouveau dotée de moyens d'ingénierie en conséquence (bureau d'administration centrale ou pôle ressources national).

S'agissant de la réalisation de projet sportif de territoire un « chef de file » devra être déterminé entre les acteurs concernés, à défaut de rendre une compétence « sport » obligatoire pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)[555], par exemple, ce qui pourrait être une avancée.

---

[551] Il sera sans doute difficile de revenir sur la création de l'ANS, mais on peut pour le moins clarifier les rôles de chacun, comme le recommande la Cour des comptes.

[552] Puisque ce terme a remplacé, bien maladroitement, celui de tutelle.

[553] *Cf.* : https://patrickbayeux.com/actualites/et-si-cetait-ca-lheritage-de-paris2024-des-federations-a-mission-qui-repondent-aux-besoins-des-clubs-sportifs-des-licencies-des-adherents-et-des-pratiquants/

[554] Le rapport BELLAMY-SEBAIHI recommande d'en renforcer les moyens et le rôle dans ses propositions n° 3 et 4.

[555] *Cf.* : https://www.vie-publique.fr/fiches/20118-la-cooperation-intercommunale-et-les-epci

Dans le cadre de « l'héritage » des JOP 2024, il conviendra d'adopter une loi de programmation de réhabilitation des équipements sportifs et de développement d'équipements locaux structurants.

7.4 – On ne peut se passer d'une amélioration du système scolaire et universitaire des APS

Comme le suggère la Cour des comptes (*cf.* chapitre IV, § 4.5.2), il conviendra de mettre en place une concertation interministérielle associant l'ensemble des acteurs du sport pour définir et « *adopter une stratégie d'ensemble (…) assortie d'objectifs et d'indicateurs partagés* ».

Il faut sortir de l'isolement entre les différents niveaux de l'école (maternelle, primaire, secondaire, université) et le monde associatif comme celui des entreprises, par l'adoption d'un langage commun, des objectifs partagés (dont « l'habitus » sportif), des perméabilités d'acteurs entre ces niveaux, comme des perméabilités d'accès aux équipements pour faciliter leur plein emploi.

Il faut fluidifier la relation entre les temps de travail, les temps familiaux, les temps de loisir, les temps scolaires (l'école), les temps périscolaires (les collectivités territoriales et les associations), les temps extrascolaires (les clubs sportifs), dans le but de faciliter, favoriser, et augmenter en valeur absolue ce temps de pratique physique ou sportive de chacun.

Il faut impérativement améliorer la formation initiale et continue des professeurs des écoles sur l'enseignement de l'éducation physique et sportive à l'école et renforcer les passerelles entre l'école et le collège, en permettant aux enseignants d'EPS d'intervenir dans le 1er degré.

Il conviendra enfin d'agir fermement, sans valse-hésitation permanente, sur l'organisation du temps scolaire pour faciliter l'accès aux pratiques et le développement de « l'habitus » sportif.

7.5 – On ne peut se passer d'une action sur le coût du sport pour les plus démunis

Il convient, notamment financièrement, de faciliter l'accès aux APS pour les publics non encore sportifs (à faibles moyens financiers, ou ayant des problèmes de santé, etc.).

Il convient également d'aider au développement du bénévolat de l'encadrement sportif, ce qui passe par des actions de formation, une meilleure reconnaissance, mais aussi, sans doute, par des aides financières directes ou indirectes, pouvant transiter par les clubs.

7.6 – On ne peut se passer de rendre les dépenses sportives plus efficaces et de trouver des ressources nouvelles

Il convient (*cf.* chapitre VI, § 6.5 & 6.6) de :

- Rechercher et redéployer des économies qui peuvent être réalisées.
- Lutter contre les gabegies en général, notamment les abus dans les rémunérations de cadres ou indemnités d'élus de certaines fédérations sportives.
- Supprimer certaines niches fiscales.

- Trouver des ressources supplémentaires en « *recourant à un financement majoritairement assis sur le sport* ».

7.7 – On ne peut se passer d'une meilleure communication sur les APS

Il convient de poursuivre et améliorer la communication sur les APS en visant les non (encore) sportifs et le développement de « l'habitus » sportif dans les familles. Elle ne doit pas s'arrêter après les JOP de 2024.

Cette communication ne doit pas se limiter à des visées de santé publique, fondées sur des savoirs médicaux, même s'ils sont parfaitement justifiés. Elle doit mettre en évidence le plaisir[556] qu'il y a à pratiquer une activité physique ou sportive, seule manière de garantir le maintien de cet « habitus ».

Nous avons commencé cet ouvrage par une citation du Président de la République, du 15 septembre 2017. Nous pouvons lui reconnaître une constance dans ses propos depuis, jusqu'à son discours du 23 janvier 2024 à l'INSEP.

%%%

Nous terminerons donc ce livre par une dernière citation, dans le cadre de la Grande cause nationale: « *l'autre héritage, c'est celui même d'une nation sportive*[557]*. Ce que nous avons commencé grâce à ces Jeux olympiques et paralympiques et nous allons poursuivre, c'est de réancrer le sport dans la vie de la Nation.*

Et au fond, ce n'est pas qu'un slogan, c'est véritablement de se donner un objectif, c'est de monter la pratique sportive partout dans le pays parce que c'est un objectif de santé publique. Plus on a de jeunes et de moins jeunes qui pratiquent un sport, plus on améliore la santé de tous. Parce que c'est la meilleure prévention, c'est la moins chère, celle qui rend le plus heureux.

Ensuite, c'est un formidable instrument d'inclusion, c'est un formidable instrument d'échange, de confiance en soi, de liens tissés.

Nous nous étions fixés en 2017 un objectif : 3 millions de pratiquants en plus de 2017 à 2024, avec une vision simple et cohérente, rééquilibrer le rapport au sport dans les consciences d'un pays qui souvent a cultivé la domination de l'esprit sur le sport. Pour cela, nous avons mis en place une politique qui va elle aussi rester dans la durée mais qui a commencé (…) ».

Certes, cette politique a un peu commencé, dans certains programmes concernant le sport pour tous. Mais il y a encore beaucoup d'intentions qui restent à concrétiser. Souhaitons que les conditions nécessaires de réalisation que nous avons tenté de définir soient respectées et y contribuent.

%%%%%%%%%%

[556] *Cf.* article de Guillaume DIETSCH *L'éducation physique et sportive à l'école : quels défis en année olympique ?* : https://theconversation.com/leducation-physique-et-sportive-a-lecole-quels-defis-en-annee-olympique-220166

[557] Ce sont les auteurs du présent livre qui soulignent.

Annexe 1

Liste des personnes rencontrées ou consultées

par l'un, l'autre ou les deux auteurs.

Nota : Les auteurs remercient vivement les nombreuses personnes mentionnées ci-après avec leur accord, classées par ordre alphabétique, qui ont bien voulu consacrer un temps, souvent important, pour leur faire part d'analyses, avis et conseils sur le sujet de ce travail et, parfois, relire les différentes étapes du projet de rédaction, notamment Denise BARRIOLADE, Isabelle BECU-SALAÜN, Bruno BÉTHUNE, Jean-Pierre BOUCHOUT, Éric JOURNAUX, Laurent de LAMARE, Patrick LAVAURE, Colin MIÈGE, Hervé SAVY. Les noms sont suivis des grades ou fonctions à la date de la rencontre ou du contact.

BARBIEUX Agathe	Directrice du développement à l'Agence nationale du sport (ANS).
BARRIOLADE Denise	Inspectrice principale de la jeunesse et des sports honoraire – Membre du Comité d'histoire des ministères chargés de la Jeunesse et des Sports.
BLAIS Anne-Laure	Professeure des écoles.
BAUDRY Gérard	Inspecteur de la jeunesse et des sports (CE) - Responsable du pôle ressources national « Sport Innovations », chargé du répertoire des équipements sportifs (RES), *data ES*.
BÉCU-SALAÜN Isabelle	Inspectrice de la jeunesse et des sports (CE), cheffe du service SDJES, conseillère de l'IA - DASEN de l'Isère – Ancienne secrétaire générale du syndicat de l'encadrement de la jeunesse et des sports (SEJS).
BÉTHUNE Bruno	Inspecteur général de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR). Président du Comité d'histoire des ministères chargés de la Jeunesse et des Sports (CHMJS).
BOURDAIS Fabienne	Inspectrice générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) – Directrice des sports.
BOUCHOUT Jean-Pierre	Inspecteur général de la jeunesse et des sports (IGJS) honoraire, ancien adjoint au chef du service.
BOYER Laurent	Professeur de sport (HC) - Pôle Formation – INSEP.
BUFFET, Marie-George	Co-présidente du comité national d'éthique dans le sport. Ancienne députée et ministre de la Jeunesse et des Sports.
CHABRIT Alice	Professeure des écoles.
CHAPPELET Jean-Loup	Professeur honoraire de management public à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'université de Lausanne.
CHERDIEU Gilles	Professeur de sport (HC) – Chef de projet Pass'Sport.
de GRAUWE, Guy	Vice-président Continent Europe de la fédération mondiale du sport en entreprise (WFCS).
de LAMARE Laurent	Inspecteur général de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR).
DELANNOY Frédéric	Inspecteur de la jeunesse et des sports (CE) – Directeur technique de la Fédération française du sport en entreprise (FFSE).

ELOI-ROUX Véronique	Inspectrice générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) – Doyenne du groupe EPS.
FOURNIER Jérôme	Inspecteur de la jeunesse et des sports (CE) – Chef de service, adjoint à la directrice des sports.
GATEL Françoise	Sénatrice.
GOULET Perrine	Députée.
JOURNAUX Éric	Inspecteur général de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR). Référent Olympique et Paralympique du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.
KLEINMANN Damien	Inspecteur de la jeunesse et des sports (CE) – Responsable du site DRAJES Grand-Est (Strasbourg) - Ancien secrétaire général du syndicat de l'encadrement de la jeunesse et des sports (SEJS).
LAVAURE Patrick	Inspecteur général de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) - Responsable du collège jeunesse, sports et vie associative.
LESEUR Véronique	Conseillère technique et pédagogique supérieure (HC) – Cheffe du pôle Formation – INSEP.
MARTINI Laurent	Inspecteur de la jeunesse et des sports (CE) – Directeur général de COSMOS
MIÈGE Colin	Administrateur civil honoraire. Président du Comité scientifique du *think-tank* européen Sport et Citoyenneté.
RIDDE Alexis	Inspecteur de la jeunesse et des sports (HC) – Chef du bureau de l'élaboration des politiques publiques du sport.
SAVY Hervé	Inspecteur général - Doyen honoraire du service de l'inspection du ministère chargé de l'Agriculture. Ancien délégué à l'emploi et aux formations (DEF – MJS).
VICARD Augustin	Administrateur de l'INSEE (HC) - Directeur de l'INJEP – Observatoire de la jeunesse, du sport, de la vie associative et de l'éducation populaire.
VIGNEAU François E.	Président de Sport Espaces Innovations (SAS) – Consultant en aménagement sportif des territoires – Ancien membre du bureau des équipements sportifs du ministère chargé des sports.
VILLEBRUN Laurent	Inspecteur de la jeunesse et des sports (CE) – Chef du bureau des services territoriaux et de l'Agence nationale du sport (ANS).

[Nota : le CNOSF a été sollicité par un des auteurs pour une rencontre, mais n'a pas répondu]

%%%%%%

Annexe 2

Sources et bibliographie indicative

Nota : les sources accessibles sur internet et figurant en notes de bas de page (ou en lien hypertexte) ne sont pas rappelées ici, sauf exception.

Déclarations présidentielles *(classement chronologique)*

MACRON Emmanuel, Président de la République – *Aux acteurs de la candidature de Paris aux JOP 2024*- Discours du 15 septembre 2017 – Paris - https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/15/discours-du-president-de-la-republique-adresse-aux-acteurs-de-la-candidature-de-paris-aux-jeux-olympiques-et-paralympiques-de-202

MACRON Emmanuel, Président de la République – *JOP 2024, Pass'Sport et structures sportives* - Déclaration du 8 juin 2022 – Clichy-sous-Bois - https://www.vie-publique.fr/discours/285369-emmanuel-macron-08062022-sport

MACRON Emmanuel, Président de la République – *Vœux aux acteurs olympiques et paralympiques* - Discours du 23 janvier 2024 – INSEP - Paris - https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2024/01/23/voeux-aux-acteurs-olympiques-et-paralympiques-depuis-linsep#:~:text=D%C3%A8s%20la%20rentr%C3%A9e%20prochaine%2C%20nous,fait%20pour%20l'excellence%20sportive.

Rapports parlementaires *(classement chronologique)*

GUILLAUME (Didier). *Moderniser les relations entre l'Etat et les fédérations sportives* – Sénat - 19 novembre 2015 : https://www.senat.fr/rap/r15-174/r15-174.html

Synthèse du rapport : https://www.senat.fr/rap/r15-174/r15-1740.html#toc0
Extrait (première partie) : https://www.senat.fr/rap/r15-174/r15-1742.html

DEGUILHEM (Pascal) & JUANICO (Régis). *Promouvoir l'activité physique et sportive pour tous et tout au long de la vie – Des enjeux partagés dans et hors de l'école* – Septembre 2016 : https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/164000592.pdf

GOULET (Perrine). *Le financement des politiques sportives en France : bilan et perspectives* – Septembre 2018 : https://www.vie-publique.fr/rapport/37793-le-financement-des-politiques-sportives-en-france-bilan-et-perspectives

GATEL (Françoise) & CORMIER-BOULIGEON (François). *Faire de la France une vraie nation sportive – Développer la pratique d'activités physiques et sportives tout au long de la vie* – Février 2019 : https://www.vie-publique.fr/rapport/268915-sport-activites-physiques-et-sportives-tout-au-long-de-la-vie

BELHADDAD (Belkhir). *Quels équipements pour une nation sportive ?* – Mars 2022 : https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2022-03/quels%20%C3%A9quipements%20pour%20une%20nation%20sportive%20rapport%20AN%202022.pdf

DIRX (Benjamin). *Avis sur le projet de loi de finances pour 2022* – Octobre 2021 : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_fin/l16b0292-tiii-a45_rapport-fond

ROUAUX (Claudia). *Avis sur le projet de loi de finances pour 2023* – Octobre 2022 : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-cedu/l16b0374-tvii_rapport-avis

Rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE)

(classement chronologique)

HURTIS (Muriel) et SAUVAGEOT (Françoise). *L'accès du plus grand nombre à la pratique d'activités physiques et sportives* – Juillet 2018 : https://www.lecese.fr/travaux-publies/lacces-du-plus-grand-nombre-la-pratique-dactivites-physiques-et-sportives

AMSALEM (Bernard) et MECHMACHE (Mohamed). *L'économie du sport* – Juillet 2019 : https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_19_economie_sport.pdf

CARLAC'H (Dominique) et Le FUR (Amélie). *Développer le parasport en France : de la singularité à l'universalité, une opportunité pour toutes et tous* – Mars 2023 : https://www.lecese.fr/travaux-publies/developper-le-parasport-en-france-de-la-singularite-luniversalite-une-opportunite-pour-toutes-et-tous

Rapports du Conseil d'État

Conseil d'État. Cycle de conférences 2018-2019. Le sport :

https://www.conseil-etat.fr/actualites/cycle-de-conferences-le-sport

Synthèse des dossiers des participants :
file:///C:/Users/CHAUVEAU/Downloads/consolidation%20de%20tous%20les%20dossiers%20du%20participant.pdf

Conseil d'État. *La place du sport dans la société* – Conférence – Dossier du participant – 17 octobre 2018 :> télécharger le dossier du participant (pdf)

Conseil d'État. *L'éducation et le sport*– Conférence – Dossier du participant – 12 décembre 2018 : https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/l-education-et-le-sport

Conseil d'État. *L'État, les collectivités territoriales et le sport* – Conférence – Dossier du participant – 3 avril 2019 : https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/l-etat-les-collectivites-territoriales-et-le-sport

Conseil d'État. *Le sport et la santé* – Conférence – Dossier du participant – 15 mai 2019 : https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/colloques-et-conferences/le-sport-et-la-sante

LASSERRE (Bruno). *Le sport aujourd'hui : quels enjeux ?* – Conférence de clôture – 17 juin 2019 : https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/le-sport-aujourd-hui-quels-enjeux-discours-de-bruno-lasserre-vice-president-du-conseil-d-etat

Conseil d'État. *Le sport : quelle politique publique* – Étude annuelle 2019 : https://www.vie-publique.fr/rapport/271258-etude-2019-du-conseil-detat-le-sport-quelle-politique-publique

Rapports de la Cour des comptes *(classement chronologique)*

Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État – Janvier 2013 : https://www.ccomptes.fr/fr/publications/sport-pour-tous-et-sport-de-haut-niveau-pour-une-reorientation-de-laction-de-letat

Synthèse du rapport :
https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20130117_synthese_rapport_thematique_sport_pour_tous_sport_haut_niveau.pdf

Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète – Février 2018 :
https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-01/13-piscines-centres-aquatiques-publics-Tome-1.pdf

L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général – Février 2018 : https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-01/13-Etat-et-mouvement-sportif-Tome-2.pdf

L'école et le sport – une ambition à concrétiser – Septembre 2019 (Rapport et synthèse) : https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lecole-et-le-sport-une-ambition-concretiser

Synthèse : https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20190912-synthese-ecole-et-sport_0.pdf

La politique de l'État en faveur du parasport – 16 juin 2022 : https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-politique-de-letat-en-faveur-du-parasport

L'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 – Juillet 2023 : https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230720-JOP-Paris-2024-complementaire.pdf

Rapports d'inspection générale *(classement chronologique)*

LAVAURE (Patrick), PETREQUIN (Luc) & WATRIN (Daniel). *Mission relative au partenariat entre l'État et le CNOSF* – Rapport 2013-M-11 – Mai 2013

https://www.sports.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/anciens-rapports-igjs-rapport-relatif-aux-relations-entre-l-etat-et-le-cnosf-4553.pdf

DUCHÊNE (Rémi), LEPETIT (Pierre) & JARRIGE (Bertrand). *Mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur* – Rapport IGA n° 13-069/13-028 – Rapport IGF n° 2013-M-034-02 - Rapport IGJS 2013-I-19 – Juillet 2013

https://mobile.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/Mission-d-evaluation-de-la-politique-de-soutien-au-Sport-Professionnel-et-des-Solidarites-avec-le-sport-amateur

MADORÉ (Hervé). *La reconnaissance des sports cérébraux par le ministère chargé des Sports* – Rapport 2015-M-24 – Novembre 2015

https://www.sports.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/anciens-rapports-igjs-la-reconnaissance-des-sports-c-r-braux-par-le-minist-re-charg-des-sports-4451.pdf

CANU (Fabien) & ZIEILINSKI (Daniel). *Compte rendu de la mission d'appui portant sur la préfiguration de l'Institut du sport pour tous* – Rapport 2017-M-03 – Février 2017

https://www.vie-publique.fr/rapport/36565-compte-rendu-de-la-mission-dappui-portant-sur-la-prefiguration-de-lins

MADORÉ (Hervé) & JUGNET (Frédéric). *La réussite sportive aux Jeux Olympiques et paralympiques « Performance 2024 »* – Rapport 2017-M-14 – Octobre 2017

https://www.vie-publique.fr/rapport/37400-mission-relative-au-modele-sportif-francais-etat-des-lieux-des-relatio

CANU (Fabien) & KERAUDREN (Olivier). *Mission relative au modèle sportif français : état des lieux des relations entre l'État et le mouvement sportif* – Rapport 2017-M-20 – Décembre 2017

https://www.vie-publique.fr/rapport/37400-mission-relative-au-modele-sportif-francais-etat-des-lieux-des-relatio

BOURDAIS (Fabienne), de VINCENZI (Jean-Pierre), DUPAYS (Stéphanie) & KIOUR (Abdelkrim). *Évaluation des actions menées en matière d'activité physique et sportive à des fins de santé* – Rapport IGAS n° 2017-126R – Rapport IGJS n° 2018-I-07 – Mars 2018

https://www.sports.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/anciens-rapports-igjs-rapport-igas---igjs-evaluation-des-actions-men-es-en-mati-re-d-activit-physique-et-sportive-des-fins-de-sant--4427.pdf

PIOZIN (Éric), LEROY (Édouard) & SÈVE (Carole). *Le développement de la pratique sportive étudiante* – Rapport IGESR n° 21-22 – 352 A - Janvier 2023

https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/sites/default/files/2023-02/rapport-igesr-21-22-352a-26349.pdf

Ouvrages généraux

FAUROUX (Roger) et SPITZ (Bernard). *Notre État – Le livre vérité de la fonction publique* - Paris, HACHETTE Littératures, 2000, 805 p. - Article de BAUDILLON (Philippe) – *Sport : assouplir le modèle français* – p. 565 *sq.*

PIERRE (Julien). *Le sport en entreprise* - Paris, Économica, 2015, 208 p., Préface de Stéphane DIAGANA – ISBN : 9782717867732

Référence électronique
Igor MARTINACHE, « Julien Pierre, *Le sport en entreprise* », *Lectures* [En ligne], Les comptes rendus, mis en ligne le 01 juillet 2015, consulté le 08 octobre 2023. URL : https://journals.openedition.org/lectures/18567
DOI : https://doi.org/10.4000/lectures.18567

DOLY (Jean-Pierre). *Sport et entreprise* – Managers de talents - Éditions SOLAR, 2021, 359 p. – ISBN : 978-2-263-17380-6

EHRENBERG (Alain). *Le culte de la performance* - Paris, Calmann-Lévy, 1991.

Fédération européenne du sport en entreprise (European federation for company sport– EFCS) – Site internet : https://www.efcs.org/ - Son histoire : https://www.efcs.org/about-the-efcs/history/

FLEURIEL (Sébastien). *Sport de haut niveau ou sport d'élite ? La raison culturelle contre la raison économique : sociologie des stratégies de contrôle d'État de l'élite sportive.* Université de Nantes, 1997.

VOLLMER (Jean-Claude), CARPENTIER (Caroline). *Les structures de préparation du sport d'élite. In* : Les Cahiers de l'INSEP, n°44, 2009. *Sport de haute performance et Europe. Vers une politique de l'UE pour le sport de haute performance.* pp. 98-102 : https://www.persee.fr/doc/insep_1241-0691_2009_num_44_1_1062

Pratique d'activités physiques et sportives et sédentarité chez les étudiants en formation universitaire en France– Résultats d'une enquête nationale – ONAPS et ANESTAPS – septembre 2022 :

https://onaps.fr/enquete-sur-la-pratique-dactivites-physiques-et-sportives-et-la-sedentarite-a-luniversite/

Le développement du sport à l'université – Rapport du professeur Gérard AUNEAU et de Stéphane DIAGANA – juillet 2008 :

https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/084000439.pdf

GOUGUET (Jean-Jacques), ROUGIER (Cyrille) - *Diagnostic sur le décalage entre l'offre et la demande de pratique sportive en France* – Centre de droit et d'économie du sport (CDES) – Mars 2016 -

https://cdes.fr/2016/12/01/diagnostic-sur-le-decalage-entre-loffre-et-la-demande-de-pratique-sportive/

Synthèse du rapport :

https://crdla-sport.franceolympique.com/cnar/fichiers/File/actualites/2016/2016_synthese_diagnostic_decalage_offre_et_demande_pratique_sportive_cdes_cns.pdf

%%%%%%

Annexe 3

Liste des principaux sigles et acronymes utilisés

ALD	:	Affection de longue durée
ANESTAPS	:	Association nationale des étudiants en sciences et techniques des activités physiques et sportive
ANDES	:	Association nationale des élus en charge du sport
ANS	:	Agence nationale du sport
APA	:	Activité physique adaptée
APQ	:	Activité physique quotidienne
APS	:	Activité physique et/ou sportive
APSA	:	Activités physiques, sportives et artistiques
APSE	:	Activités physiques, sportives et d'expression
ARS	:	Agence régionale de la santé
ARS	:	Aménagement des rythmes scolaires
ARVE	:	Aménagement des rythmes de vie de l'enfant
ARVEJ	:	Aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes
ATS	:	Aménagement du temps scolaire
APQ	:	Activité physiques quotidienne
BP JEPS	:	Brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et des sports
CACI	:	Certificat médical d'aptitude et d'absence de contre-indication
CAEG	:	Certificat d'aptitude à l'enseignement de la gymnastique
CAEP	:	Certificat d'aptitude à l'éducation physique
CAPEPS	:	Certificat d'aptitude au professorat d'éducation physique et sportive
CATE	:	Contrat d'aménagement du temps de l'enfant
CE	:	Chargé d'enseignement
CEC	:	Compte d'engagement citoyen
CÉSARS	:	Comité d'évaluation et de suivi des aménagements des rythmes scolaires
CESE	:	Conseil économique, social et environnemental
CHMJS	:	Comité d'histoire des ministères chargés de la Jeunesse et des Sports
CIO	:	Comité international olympique
CIE	:	Contrat initiative emploi
CNDS	:	Centre national de développement du sport
CNOSF	:	Comité national olympique et sportif français
CNS	:	Conseil national du sport
CNSHN	:	Commission nationale du sport de haut niveau

CO	:	Convention d'objectifs
COP	:	Comité olympique et paralympique
COP	:	Contrat d'objectif et de performance (dans les instituts, écoles et CREPS du MSJOP)
CPC	:	Conseiller pédagogique de circonscription
CPD	:	Conseiller pédagogique départemental
CQP	:	Certificat de qualification professionnelle
CRdS	:	Conférences régionales du sport
CREPS	:	Centre de ressources, d'expertise et de performance sportives – Antérieurement cet acronyme a signifié Centre régional d'éducation physique et de sport et Centre régional d'éducation populaire et de sport
CRIP	:	Centre régional d'instruction physique
CTD	:	Conseiller technique départemental
CTN	:	Conseiller technique national
CTR	:	Conseiller technique régional
CTS	:	Conseiller technique sportif
CTPS	:	Conseiller technique et pédagogique supérieur
CVEC	:	Contribution vie étudiante et de campus
DGE	:	Dotation globale d'équipement
DE JEPS	:	Diplôme d'État de la jeunesse, de l'éducation populaire et des sports
DES JEPS	:	Diplôme d'État supérieur de la jeunesse, de l'éducation populaire et des sports
DEUG	:	Diplôme d'études universitaires générales
DNO	:	Directive nationale d'orientation
DSDEN	:	Direction des services départementaux de l'éducation nationale
DRAJES	:	Délégation régionale académique à la jeunesse, l'engagement et aux sports
DRJSCS	:	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DTN	:	Directeur technique national
EN	:	Entraîneur national
EP	:	Éducation physique
EPCI	:	Établissement public de coopération intercommunal
EPS	:	Éducation physique et sportive
ESPÉ	:	École supérieure du professorat et de l'éducation
ESC	:	Éducation socioculturelle
ESI	:	Espaces, sites et itinéraires
ETP	:	Équivalent temps plein
ETPT	:	Équivalent temps plein travaillé
FFEPGV	:	Fédération française d'éducation physique et de gymnastique volontaire
FFSA	:	Fédération française du sport adapté
FFF	:	Fédération française de football

FFH	:	Fédération française handisport
FFT	:	Fédération française de tennis
FFSE	:	Fédération française du sport d'entreprise
FFSU	:	Fédération française du sport universitaire
FNDS	:	Fonds national de développement du sport
FNDVA	:	Fonds national de développement de la vie associative
FONJEP	:	Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire
FPC	:	Formation professionnelle continue
FSCF	:	Fédération sportive et culturelle de France
FSGT	:	Fédération sportive et gymnique du travail
GCN	:	Grande cause nationale
IEN	:	Inspecteurs de l'Éducation nationale
Ifop	:	Institut d'études opinion et marketing en France et à l'international (groupe Ifop)
IGAS	:	Inspection générale des affaires sociales (ou inspecteur général)
IGÉSR	:	Inspection générale de l'éducation, du sport et de la jeunesse (ou inspecteur général)
IGJS	:	Inspection générale de la jeunesse et des sports (ou inspecteur général)
INJEP	:	Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire
INSEE	:	Institut national de la statistique et des études économiques
INSEP	:	Institut national du sport, de l'expertise et de la performance – Antérieurement cet acronyme a signifié Institut national du sport et de l'éducation physique
Inserm	:	Institut national de la santé et de la recherche médicale
INSPÉ	:	Institut national supérieur du professorat et de l'éducation
IUFM	:	Institut universitaire de formation des maîtres
JO	:	Jeux Olympiques
JOP	:	Jeux Olympiques et Paralympiques
JoRf	:	Journal officiel de la République française
LFI	:	Loi de finances initiale
LOLF	:	Loi organique relative aux lois de finances
MEDEF	:	Mouvement des entreprises de France
MEN	:	Ministère de l'Éducation nationale
MENJ	:	Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse
MSJOP	:	Ministère des Sports et des Jeux Olympiques et Paralympiques
MSS	:	Maisons sport-santé
ONAPS	:	Observatoire national de l'activité physique et de la sédentarité
OTE	:	Organisation territoriale de l'État
PA	:	Professeur adjoint
PEC	:	Parcours emplois compétences

PÉdT (ou PEDT)	:	Projets éducatifs territoriaux
PÉL (ou PEL)	:	Projets éducatifs locaux
PLF	:	Projet de loi de finances
PRN	:	Pôle ressources national
PRSSBE	:	Plan régional sport santé bien-être
PST	:	Projet sportif territorial
QPV	:	Quartier prioritaire de la ville
RéATE	:	Réforme de l'administration territoriale de l'État
RES	:	Recensement des équipements sportifs
RGPP	:	Révision générale des politiques publiques
RNCP	:	Répertoire national de la certification professionnelle
SDJES	:	Service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports
SES	:	Section d'excellence sportive
SFIO	:	Section française de l'Internationale ouvrière
SHN	:	Sport de haut niveau
SPT	:	Sport pour tous / Sport pour toutes et tous et partout
SSEA	:	Section sportive de l'enseignement agricole
SSS	:	Section sportive scolaire
STAPS	:	Sciences et techniques des activités physiques et sportives
SUAPS	:	Service universitaire des activités physiques et sportives
TFP	:	Titre à finalité professionnelle
UER	:	Unité d'enseignement et de recherche
UFR	:	Unité de formation et de recherche
UGSEL	:	Union générale sportive de l'enseignement libre
UNCU	:	Union nationale des clubs universitaires
UNSS	:	Union nationale du sport scolaire
URSSAF	:	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
USEP	:	Union sportive de l'enseignement du premier degré
VAE	:	Validation des acquis de l'expérience
ZRR	:	Zone de revitalisation rurale
ZUS	:	Zone urbaine sensible

%%%%%

Annexe 4

Liste des tableaux et graphiques

Tableau n° 1	:	La nébuleuse du sport	p. 16
Tableau n° 2	:	Pratique sportive des Français en 2016 – Source CDES	p. 30
Tableau n° 3	:	Activité physique des Français en 2022 - Source INJEP	p. 31
Tableau n° 4	:	Pratique sportive en et hors structure en 2024 - Source INJEP	p. 32
Tableau n° 5	:	Objectifs de la pratique - 2022 - Source INJEP	p. 33
Tableau n° 6	:	Obstacles à la pratique pour les non ou peu pratiquants - 2018/2022 - INJEP	p. 34
Tableau n° 7	:	Pratique des adultes et des séniors - Source INJEP	p. 36
Tableau n° 8	:	Pratique sportive des femmes et des hommes - Source INJEP	p. 37
Tableau n° 9	:	Insuffisance de pratique d'APS en Europe – 2016 - Source OMS	p. 46
Tableau n° 10	:	Taux d'obésité en Europe – 2023 - Source OMS	p. 48
Tableau n° 11	:	Part des jeunes ne faisant pas assez d'APS – 2016 - Source OMS	p. 49
Tableau n° 12	:	Nombre d'emplois dans le sport – 2021 - Source INSEE & INJEP	p. 62
Tableau n° 13	:	Évolution du nombre de licences 2000-2022 - Source MEDES & INJEP	p. 67
Tableau n° 14	:	Les 5 grands domaines d'apprentissage à l'école maternelle – Source MEN	p. 101
Tableau n° 15	:	Horaires hebdomadaires d'enseignement au lycée– Source MEN	p. 111
Tableau n° 16	:	Nombre d'heures de classe par an dans les écoles de 1894 à 2020	p. 124
Tableau n° 17	:	Nombre d'équipements sportifs construits par an – Source Data ES	p. 130
Tableau n° 18	:	Dépenses sportives 2013-2021 – Source INJEP	p. 146
Tableau n° 19	:	Dépenses sportives 2014– Source rapport P. GOULET	p. 146
Tableau n° 20	:	Dépenses sportives 2013-2021 en % – Source INJEP	p. 148
Tableau n° 21	:	Autorisations d'engagement 2024 – Source PLF	p. 150
Tableau n° 22	:	Évolution des crédits de la mission SJVA 2015-2024 – Source Sénat	p. 152
Tableau n° 23	:	Évolution des crédits du programme 219 et des taxes affectées - 2017-2024	p. 153

%%%%%

Annexe 5

À propos des auteurs

Jean-Luc MATHIEU

Né en 1936, Jean-Luc MATHIEU est Conseiller maître honoraire à la Cour des comptes.

Il a fait ses études à l'Institut d'études politiques de Paris, a intégré l'École nationale d'administration (ENA) en 1963, puis rejoint la Cour des comptes. Il a notamment exercé les fonctions suivantes :

- conseiller technique auprès du directeur général des collectivités locales ;
- conseiller au cabinet du ministre du Temps libre ;
- directeur des affaires économiques, sociales et culturelles au ministère des Outre-mer.

Il est l'auteur des ouvrages suivants :

Doriot et le parti populaire français, Institut d'études politiques de Paris, 1956.

Initiation aux faits économiques et sociaux, Fernand Nathan, 10 vol.1967 à 1971, en collaboration.

Les institutions spécialisées de l'ONU, Masson, 1977.

La Communauté économique européenne : marché ou État ? Nathan, 1990.

Migrants et réfugiés, PUF, coll. « Que sais-je ? »1991.

Histoire des DOM TOM, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1993.

La défense de l'environnement en France, PUF, coll. « Que sais-je ? »1994.

L'outre-mer français, PUF, coll. » Politique d'aujourd'hui », 1994.

Les grands problèmes de population, PUF, coll. « Que sais-je ? » 1994.

La protection internationale de l'environnement, PUF, coll. « Que sais-je ? »1995.

La Nouvelle-Calédonie, PUF, coll. « Que sais-je ? » 1995.

L'insécurité, PUF, coll. « Que sais-je ? » 1995.

Environnement et tourisme. Un tourisme compétitif et durable grâce à un environnement pérenne, en collaboration, La Documentation française, 1997.

La maîtrise des finances publiques, Flammarion, coll. « Dominos », 1997.

La défense internationale des droits de l'homme, PUF, coll. « Que sais-je ? » 1998.

La politique fiscale. Économica, 1999.

La défense nationale, PUF, coll. « que sais-je ? » 2002

L'Union européenne, PUF, coll. « Que sais-je ? ». 2008 (neuf éditions).

La départementalisation de Mayotte. Analyse d'une politique publique. L'Harmattan, 2015.

Voies et impasses de l'aménagement des territoires. Analyse de politiques publiques. L'Harmattan, 2016.

Prévention : quels enjeux de Santé publique ! Analyse de politiques publiques. L'Harmattan. 2018.

La Nouvelle-Calédonie sera-t-elle indépendante ? Analyse de politique publique. L'Harmattan. 2018.

L'institution du Défenseur des droits. Préface de Jacques Toubon, Défenseur des droits. L'Harmattan, 2020.

Pour un service public de prévention et de soins. Analyse critique des « politiques de santé ». L'Harmattan., 2021

Pour une politique d'éducation populaire. Vive l'empouvoirement ! Libre et Solidaire. 2023.

%%%%%

Michel CHAUVEAU

Né en 1950, Michel CHAUVEAU est inspecteur principal honoraire de la jeunesse et des sports.

Il est titulaire d'une maîtrise de philosophie et de logique, d'une licence de sciences de l'éducation et d'une maîtrise de psychologie du travail.

Il a notamment exercé les fonctions suivantes :

- Conseiller d'orientation dans le Val-d'Oise (ministère de l'Éducation nationale)
- Inspecteur de la jeunesse et des sports dans le Val-d'Oise (secteur jeunesse, socio-éducatif et activités de pleine nature), puis en administration centrale, chef de bureaux de la formation initiale, continue, du recrutement des personnels, et de la formation aux métiers de l'animation.
- Chef de bureau des établissements et services déconcentrés, puis directeur régional et départemental de la jeunesse et des sports en région Centre.
- Directeur de l'INSEP ; directeur de projet chargé de la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) au ministère de la Jeunesse et des Sports, puis chargé de mission pour le développement du service public de formation.

Depuis 2015, il est membre du Comité d'histoire des ministères chargés de la Jeunesse et des Sports (CHMJS).

Il a notamment enseigné les activités sportives suivantes, et en a pratiqué d'autres :

- aïkido en structures associatives locales et universitaire ;
- natation en structure municipale ;
- plongée subaquatique en structure universitaire et club privé.

Il a publié divers articles dans des revues professionnelles d'Orientation Scolaire (sur l'usage des tests d'orientation et leur valeur pronostique en matière de résultats scolaires[558]), de la Fonction Publique (sur les outils de gestion et la comptabilité analytique), et dans la Revue Parlementaire (sur l'INSEP).

[558] *L'adaptation des élèves en classe de seconde – Étude de suivi d'une cohorte d'élèves de la classe de troisième à la classe de seconde – in* L'orientation scolaire et professionnelle – 1980, 9, n° 2, p. 111 à 140

Il a coordonné et co-rédigé une étude socio-économique sur la plongée subaquatique[559].

Il a créé dans le site internet du CHMJS des fiches de « Repères historiques »[560] et a été auteur ou co-auteur de celles portant sur les sujets suivants :

- Sport de haut niveau
- Services déconcentrés des ministères chargés de la Jeunesse et des Sports
- Préparation olympique
- Professeur de sport et CTPS
- Inspecteurs de la jeunesse et des sports
- École nationale de voile (ENV, devenue ENVSN)
- École nationale d'équitation (ENE)
- Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)
- Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP)
- Enseignement et formation dans les ministères chargés de la jeunesse, de l'éducation populaire et des sports, et de l'agriculture

%%%%%%

[559] *Cf.* : https://coindespros.ffessm.fr/wp-content/uploads/2015/observatoire-sca/ESEplongee-2006.pdf

[560] Fiches téléchargeables gratuitement : https://www.sports.gouv.fr/reperes-historiques-669

Table des matières

Synthèse p. 1

Introduction p. 4

- **Un choix présidentiel**
- **… qui génère de nombreuses interrogations.**
- **Objectifs du présent livre.**
-

Chapitre I - **Rappels historiques et définitions**

1.1 L'État et le « sport » p. 8

1.2 Des outils de l'État pour organiser et réglementer le « sport » p. 10

1.3 Des outils de l'État pour « penser le sport » p. 12

1.4 Qu'est-ce que « recouvre » le « sport » ? p. 15

1.4.1 Du sport
1.4.2 De la gymnastique
1.4.3 De l'éducation physique
1.4.4 De l'éducation physique et sportive
1.4.5 Des activités physiques et sportive
1.4.6 Des « sports » intellectuels, cérébraux et de l'e-sport
1.4.7 Quelles définitions retenir ?

1.5 Sport de haut niveau et/ou sport pour tous p. 25

1.6 Une nation de sportifs ou une nation sportive ? p. 27

Chapitre II - Les français et leur pratique du sport (p.29)

2.1 Données générales p. 30

2.1.1 Modalités de pratique
2.1.2 Objectifs de pratique
2.1.3 Obstacles ou freins à la pratique

2.2 Observations par groupe d'âges p. 34

2.2.1 Pratique sportive des enfants et adolescents
2.2.2 Pratique sportive des jeunes
2.2.3 Pratique sportive des adultes et des séniors

2.3 Observations par sexe p. 36

2.4 Observations par catégories sociales et socioprofessionnelles p. 39

2.4.1 Pratique sportive des personnes en situation de handicap
2.4.2 Pratique sportive dans les quartiers défavorisés
2.4.3 Pratique sportive en milieu pénitentiaire
2.4.4 Pratique sportive par catégorie socioprofessionnelle

2.5 Du sport en entreprise p. 42

2.6 Comparaisons européennes p. 45

2.7 La santé et le sport p. 47

2.7.1 Un nouveau problème de santé publique mondial
2.7. Le problème spécifique des jeunes
2.7.3 Le problème spécifique des séniors
2.7.4 La pratique des APS, un vrai remède pour tous
2.7.5 Évolutions des politiques publiques sport-santé

2.7 La France est-elle alors une nation sportive ? p. 53

Chapitre III - L'organisation de l'encadrement du sport (p.54)

3.1 De l'encadrement bénévole du sport p. 57

3.2 De l'encadrement professionnel du sport p. 60

3.3 Du mouvement sportif et des fédérations p. 64

3.3.1 Présentation historique
3.3.2 Des fédérations sportives actuellement
3.3.3 Des licences sportives
3.3.4 Des aides de l'État aux fédérations sportives

3.4 Des relations entre l'État et le mouvement sportif p. 70

3.4.1 Des relations de l'État avec les fédérations sportives
3.4.2 Des relations de l'État avec le CNOSF
3.4.3 Des voies d'amélioration de ces relations
3.4.4 De quelques réponses apportées
3.4.5 Des dysfonctionnements persistants

3.5 Des intentions et politiques de l'État en matière de sport pour tous p. 77

3.5.1 Ce que dit la loi
3.5.2 Ce que disent le programme Sport et les DNO

3.6 Du nouveau modèle sportif français pour le sport pour tous p. 82

3.6.1 Du FNDS à l'ANS *via* le CNDS
3.6.2 Le contexte avant la création de l'ANS
3.6.3 La création de l'Agence nationale du sport
3.6.4 Les enjeux auxquels l'Agence doit répondre

3.6.5 Des interrogations actuelles sur l'ANS et son avenir

3.7 Quelques réflexions prospectives p. 90

3.7.1 Se poser de nouveau les bonnes questions et y répondre correctement
3.7.2 De la légitimité d'un ministère
3.7.3 De ses rôles et des secteurs qu'il doit couvrir
3.7.4 De sa place dans l'organisation gouvernementale
3.7.5 Pour une stratégie nationale
3.7.6 Pour un meilleur fonctionnement territorial

Chapitre IV **- L'éducation physique et sportive en milieu scolaire et universitaire** (p.98)

4.1 En quoi l'EPS est une « matière » scolaire fondamentale p. 100

4.2 De l'EPS dans l'enseignement primaire p. 101

4.2.1 À l'école maternelle
4.2.2 À l'école élémentaire
4.2.3 De la formation des professeurs des écoles
4.2.4 D'une fiction pédagogique
4.2.5 Des intervenants extérieurs
4.2.6 Des initiatives récentes, 30 minutes d'APQ
4.2.7 Une question « tabou » ?

4.3 De l'EPS dans l'enseignement secondaire p. 110

4.3.1 Objectifs, programmes et horaires
4.3.2 De la formation des enseignants d'EPS
4.3.3 Les élèves et l'EPS

4.4 Du sport facultatif aux âges scolaires – Théorie et pratique p. 114

4.5 De l'EPS dans l'enseignement agricole p. 116

4.6 Des activités sportives au niveau universitaire p. 117

4.7 Comparaisons internationales p. 120

4.8 De quelques perspectives d'amélioration p. 120

4.8.1 Six axes directeurs
4.8.2 Une stratégie d'ensemble
4.8.3 Des objectifs mieux identifiés et évalués
4.8.4 Une vraie rénovation de l'EPS à l'école primaire
4.8.5 De l'organisation de la vie des enfants et des jeunes

Chapitre V – Les équipements dédiés aux activités physiques et sportives

5.1 Histoire des politiques publiques d'équipements sportifs en France p. 126

5.1.1 Avant 1940
5.1.2 Les années d'après-guerre
5.1.3 Une phase régalienne : 1958-1975
5.1.4 Désengagement progressif et décentralisation : 1976-1981
5.1.5 Éclatement des politiques de construction sportives : à partir de 1982
5.1.6 Un désengagement excessif de l'État ?

5.2 Le parc actuel des équipements sportifs en France p. 134

5.2.1 Dénombrement
5.2.2 Conditions d'accessibilité
5.2.3 Répartition territoriale
5.2.4 Propriété
5.2.5 État des équipements – Perspectives

5.3 Nécessité et conditions d'une nouvelle politique d'équipements sportifs p. 139

5.3.1 Des données de base
5.3.2 Du bon niveau territorial
5.3.3 De l'ingénierie d'accompagnement et de la concertation entre les acteurs
5.3.4 Des outils à produire
5.3.5 Des moyens à y consacrer

Chapitre VI – Les sources de financement et leurs circuits

6.1 La place du sport dans l'économie nationale p. 145

6.2 Des financements publics par les collectivités territoriales p. 149

6.3 Des financements publics d'origine étatique p. 150

6.3.1 Promotion du sport pour le plus grand nombre
6.3.2 Développement du sport de haut niveau
6.3.3 Prévention par le sport et protection des sportifs
6.3.4 Promotion des métiers du sport
6.3.5 Origine des crédits

6.4 Des crédits gérés par l'Agence nationale du sport, opérateur de l'État p. 154

6.4.1 De la répartition des crédits
6.4.2 Des critiques de la Cour des comptes

6.5 Rendre les dépenses plus efficaces et trouver des ressources nouvelles p. 157

6.5.1 Le redéploiement d'économies
6.5.2 La lutte contre la gabegie financière

6.5.3 La suppression de « dépenses fiscales »
6.5.4 Des ressources fiscales supplémentaires

6.6 Réduire le coût du sport pour certaines catégories de population p. 162

VII – Conclusions – CHICHE ! (p.164)

7.1 On ne peut se passer de positionner correctement un ministère chargé des activités physiques et sportives p. 165

7.2 On ne peut se passer d'une stratégie national et d'un meilleur fonctionnement territorial p. 166

7.3 On ne peut se passer d'une vraie politique d'équipement p. 167

7.4 On ne peut se passer d'une amélioration du système scolaire et universitaire des APS p. 167

7.5 On ne peut se passer d'une action sur le coût du sport pour les plus démunis p. 167

7.6 On ne peut se passer de rendre les dépenses sportives plus efficaces et de trouver des ressources nouvelles p. 167

7.7 On ne peut se passer d'une meilleure communication sur les activités physiques et sportives p. 168

Annexes

Annexe 1 – Liste des personnes consultées p. 169
Annexe 2 – Sources et bibliographie p. 171
Annexe 3 – Sigles et acronymes p. 175
Annexe 4 – Liste des tableaux et graphiques p. 179
Annexe 5 – À propos des auteurs p. 180

Table des matières p. 183