



HAL
open science

UNE AGENCE POUR LE SPORT

Jacques Chevallier

► **To cite this version:**

Jacques Chevallier. UNE AGENCE POUR LE SPORT. Le sport au carrefour des droits. Mélanges en l'honneur de Gérard Simon 2021, pp.31-42, 2021. halshs-03361023

HAL Id: halshs-03361023

<https://shs.hal.science/halshs-03361023>

Submitted on 1 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNE AGENCE POUR LE SPORT

Jacques Chevallier
Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)
 CERSA-CNRS

in C. Chassard, C. Fortier, D. Jacotot (dir.), *Le sport au carrefour des droits. Mélanges en l'honneur de Gérald Simon*, LexisNexis, 2021, pp. 31-42.

Le vocable d' « agencification » évoque le mouvement qui a conduit à la promotion d'un nouveau modèle d'organisation administrative, reposant sur la création d'agences dotées d'une autonomie de gestion renforcée. Sans doute, la formule existait-elle depuis longtemps aux Etats-Unis, où les fonctions administratives ont été prises en charge au niveau fédéral par des *Agencies* disposant d'une forte autonomie par rapport à la Présidence et au Département de rattachement - autonomie contrebalancée par l'existence de liens étroits avec le Congrès¹ ; et en Suède, les ministères avaient été déchargés des tâches d'exécution au profit de puissantes agences indépendantes (*ambetsverk*). Mais ces illustrations renvoyaient à des contextes institutionnels singuliers. La diffusion de la formule à partir des années 1980 s'inscrit dans une perspective différente, indissociable de l'essor d'un *New Public Management (NPM)*, qui en a fait l'un des éléments essentiels, l'un des points cardinaux de la « nouvelle gouvernance publique » qu'il préconisait². Reposant sur la distinction des fonctions « stratégiques » et des fonctions « opérationnelles », l'existence d'agences autonomes est censée être un vecteur d'efficacité administrative, grâce à la responsabilisation des gestionnaires : en contrepartie des engagements qu'ils sont invités à prendre en matière d'objectifs et d'une évaluation périodique des résultats obtenus, ceux-ci se verront accorder des marges de manœuvre leur permettant de prendre les initiatives de nature à améliorer les performances publiques. Corrélativement, l'appareil central de l'État central, allégé des tâches d'exécution, pourrait se consacrer à l'essentiel, en se concentrant sur les responsabilités de conception et d'impulsion qui lui reviennent en propre. Les *Executives Agencies* mises en place au Royaume-Uni dès les années 1980³ ont constitué l'expression emblématique de ce nouveau modèle de gestion publique, qui connaîtra une large diffusion, d'abord dans les pays anglo-saxons et en Europe du Nord, avant de s'étendre au monde entier.

La France n'est pas restée à l'écart de ce mouvement. Alors que le vocable n'avait été à l'origine qu'une simple dénomination, dépourvue de conséquence précise⁴, la création à partir du début des années 1990 d'une série d'agences, notamment dans les secteurs de l'environnement⁵ et de la santé⁶, marque une évolution. Plusieurs rapports n'hésitent d'ailleurs pas à préconiser,

¹ E. Zoller, « Les agences fédérales américaines, la régulation et la démocratie », *RFDA*, n° 4, 2004, pp. 757-771.

² J. Chevallier, « Agencification et gouvernance », in Rapport du Conseil d'État 2012, « Les Agences : une nouvelle gestion publique », *EDCE*, n° 63, 2012.,

³ A. Stevens, « Royaume-Uni : les agences d'exécution et leur impact sur le Civil Service », *RFAP*, n° 55, 1990, pp. 485 sq ; P. Keraudren, « La réforme managérialiste du Civil Service britannique depuis 1979 », *RFAP*, n° 65, 1993, pp. 127 sq ; B. W. Hogwood, « Les familles de Whitehall : les administrations centrales et les types d'agences en Grande-Bretagne », *RISA*, n° 4, 1995, pp. 587 sq.

⁴ Utilisé pour la première fois en 1962, avec la création de l'Agence de défense des biens et des intérêts des rapatriés, il avait été retenu par la loi du 16 décembre 1964 créant les Agences financières de bassin.

⁵ Notamment l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) (Loi du 19 décembre 1990), elle-même produit de la fusion de trois agences préexistantes..

⁶ Agence du médicament et Agence française du sang (loi du 4 janvier 1993)

dans la voie tracée par le *NPM*, la création d'agences pour la gestion de « politiques publiques dont le contenu concret est déterminé par des règles nationales »⁷ ou encore la fourniture de « prestations de services n'impliquant pas une appréciation discrétionnaire »⁸, le Conseil d'État estimant lui-même qu'il convenait d'« approfondir la réflexion à ce sujet »⁹ ; les politiques de « renouveau du service public » (1989) et de « réforme de l'État » (1995) paraissent s'y rallier, sans pourtant qu'un pas décisif soit, à cet égard, franchi. Si le modèle managérialiste de dissociation des responsabilités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques exerce, en France aussi, une indéniable force d'attraction, la prolifération d'agences est dès lors accompagnée d'une très grande diversité, tant en ce qui leur statut que leurs missions ou leurs principes de fonctionnement, au point qu'un dénominateur commun apparaît difficile à dégager¹⁰ : le vocable est utilisé avant tout en raison de la dimension symbolique dont il est porteur ; la mise en place d'une « agence » témoignerait de la volonté de faire face à un problème, de répondre à une demande sociale, mieux que ne pourrait le faire une structure administrative classique.

Deux rapports vont s'efforcer en 2012 de clarifier la formule et de définir une doctrine relative à son emploi. Optant pour une définition large, recouvrant l'ensemble des entités contrôlées par l'État et « exerçant pour son compte des missions de service public non marchand » (1244), l'Inspection Générale des Finances (IGF)¹¹ dilue le phénomène, assimilé au « démembrement des politiques publiques » : en l'absence de stratégie d'ensemble, l'État serait allé trop loin dans cette voie ; il conviendrait désormais de « rationaliser le paysage » existant et d'encadrer la création de nouvelles entités. La perspective adoptée par le Conseil d'État¹² est différente. Récusant l'assimilation des agences aux opérateurs de services et l'idée qu'elles aboutiraient au démembrement de l'État, il retient une définition restrictive, combinant deux critères cumulatifs : l'« autonomie » et « l'exercice d'une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale » (p. 57), ce qui conduit au chiffre beaucoup plus réduit de 103 agences. Convaincu de l'intérêt présenté par une formule qui contribue à l'efficacité des politiques publiques et assure une meilleure implication des diverses parties prenantes, en renforçant par-là même la « crédibilité de l'action publique », il n'en estime pas moins souhaitable que le recours aux agences soit encadré, par la définition de « lignes directrices ». Quatre critères sont, à ses yeux, de nature à justifier la création d'une agence - l'utilité d'une spécialisation, la nécessité d'une expertise, l'exigence de partenariat, le souci d'éviter une politisation -, une étude d'impact devant permettre de s'assurer de l'existence d'un ou plusieurs de ces critères. Formulant un ensemble de recommandations relatives aux règles de gestion et aux relations avec l'État, le Conseil d'État souhaitait par ailleurs qu'une « directive d'organisation et de gestion administrative » émanant du Premier ministre formalise les lignes directrices ainsi tracées.

L'intérêt manifesté pour une formule, que le Conseil d'État n'hésite pas à considérer comme « préfigurant une nouvelle forme de gestion publique », ne signifie pourtant pas une adhésion inconditionnelle à la *doxa* managérialiste. Les vertus présumées du modèle d'agence conçu par le *NPM* ont été en effet depuis longtemps contestées : la dissociation des fonctions stratégiques et opérationnelles conduirait à une sorte de « gouvernement à distance », privant les décideurs de la

⁷ Rapport Blanc, *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général*, Rapport de la commission « État, administration et services publics en l'an 2000 », Documentation française, 1993.

⁸ Rapport Picq, *L'État en France*. Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, Documentation française, 1995.

⁹ Rapport « Décentralisation et ordre juridique », *EDCE*, n° 45, 1993, pp. 180-181.

¹⁰ J. Chevallier, « Les agences : effet de mode ou révolution administrative ? », *Etudes en l'honneur de Georges Dupuis*, LGDJ, 1997, pp. 47-61.

¹¹ *L'État et ses agences*, rapport mars 2012.

¹² Rapport 2012, précité.

connaissance directe des problèmes, en leur imposant de se reposer sur les managers en charge de la gestion ; l'autonomie conquise par l'agence risque dès lors d'aboutir à une « tutelle inversée », compte tenu de l'asymétrie d'information¹³. Par ailleurs, la prolifération d'agences spécialisées aboutit à complexifier les circuits administratifs, en rendant plus difficile le pilotage du dispositif et en compromettant la cohérence de l'action publique. Aussi la séparation rigide entre départements centraux et agences exécutives prônée par le *NPM* a-t-elle été remise en cause dans des pays qui l'avaient mise en œuvre, faisant place à une application plus mesurée¹⁴, voire à la mise en avant de l'exigence d'un « gouvernement intégré »¹⁵. Le Conseil d'État prend donc ses distances avec ce modèle : la distinction entre conception et mise en œuvre des politiques publiques s'avérerait non pertinente, les agences, fortes de leur expérience et de leur expertise, étant, dans une large mesure, partie prenante à leur élaboration ; si la confusion des rôles doit être évitée, il conviendrait donc de « retisser ensemble ce qui est séparé ». Plus généralement, l'énoncé de critères justifiant la création d'une agence exclut l'idée que la formule puisse être généralisée, en s'étendant à l'ensemble de l'organisation administrative.

La circulaire du Premier ministre du 9 avril 2013 est venue répondre à l'invitation du Conseil d'État, en suivant l'essentiel de ses recommandations. D'une part, elle définit « un ensemble de critères au regard desquels doit s'apprécier le recours à une agence » : spécialité, efficacité, expertise, partenariat, gouvernance ; critères devant être pris en compte, non seulement pour limiter la création de nouvelles agences, mais encore pour tenter de rationaliser les organismes existants. D'autre part, elle vient formaliser « un ensemble de règles applicables à la création d'une agence » : choix d'une des formes juridiques possibles (service à compétence nationale, groupement d'intérêt public, établissement public) ; réalisation d'une étude préalable, en vue d'apprécier l'opportunité de la création d'une nouvelle agence et d'évaluer son impact, à travers la réalisation d'une étude d'impact dont la circulaire fournit le modèle. Ce faisant, est posé un cadre, dans lequel est censée s'inscrire désormais la politique française des agences : si la catégorie est définie en termes souples, autorisant une certaine plasticité, elle n'en est pas moins formalisée à travers l'adoption d'un dispositif spécifique ; elle entre ainsi dans le monde du droit, à travers un texte juridique, sans doute de portée limitée puisqu'il s'agit d'une simple circulaire, mais qui a le mérite d'exister. En précisant les conditions du « pilotage stratégique des opérateurs de l'État », passant par la signature d'un « contrat de performance », la circulaire du 26 mars 2010 avait relevé d'un processus identique, en formalisant la catégorie des « opérateurs publics » que l'IGF assimilait pour sa part aux agences.

Si elle s'inscrit dans ce nouveau cadre, la création en 2019 de l'Agence nationale du sport (ANS) n'en constitue pas moins un authentique bouleversement de l'organisation traditionnelle du sport en France : cette perspective avait d'ailleurs incité Gérard Simon, avec la connaissance approfondie qui est la sienne du secteur sportif, à qualifier la réforme d' « obscure et inquiétante ». Comme on l'avait constaté à l'occasion des premières créations dans le domaine de l'environnement et de la santé, l'apparition d'une agence entraîne toujours un changement en profondeur, non seulement des structures administratives, compte tenu de la redéfinition du rôle des ministères concernés, mais encore des relations entre l'administration et son milieu d'intervention ; et il en va de même en ce qui concerne l'ANS. Conçue comme l'instrument d'une nouvelle gouvernance du sport (I), la nouvelle agence a été mise en place au terme d'un processus exceptionnellement rapide, qui laisse subsister un certain nombre d'incertitudes (II).

¹³ S. Overman, S. Van Thiel, F. Lafarge, « Résister au contrôle gouvernemental : l'utilisation par les agences semi-autonomes de ressources stratégiques afin de remettre en cause la coordination de l'État », *RISA*, n° 1, 2014, pp. 175 sq.

¹⁴ « La réforme de gestion : agences gouvernementales et administrations centrales », *RISA*, n° 4, 1995. « Nouvelles perspectives en matière d'autonomie bureaucratique », *RISA*, n° 2, 2014.

¹⁵ P. Bezès, P. Le Lidec, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *RFSP*, n° 3-4, 2016, pp. 407-433.

I / UNE RECONFIGURATION PROFONDE

La création de l'ANS répond à l'ambition de construire un nouveau modèle de gouvernance du sport, reposant sur l'idée de collégialité : si l'État n'abandonne pas ses responsabilités, il est invité à les exercer en association avec le mouvement sportif et les élus locaux. L'agencification implique par-là même la remise en cause des équilibres polis au fil du temps, qui attestaient de la singularité du modèle sportif français.

A) *Pour une nouvelle gouvernance*

Les conditions de prise en charge de la politique sportive par l'État faisaient l'objet depuis longtemps de maintes critiques : complexité d'un dispositif comportant, au-delà de la direction des sports et des services déconcentrés, une série d'établissements publics nationaux, opérateurs de l'État ; dissociation toujours plus grande des politiques sportives pour le plus grand nombre et pour le haut niveau ; relations ambiguës entretenues avec les fédérations sportives, la tutelle exercée par l'État étant plus apparente que réelle ; absence de réelle concertation avec des collectivités territoriales pourtant devenues des acteurs majeurs en matière sportive. Investi de missions larges, couvrant les différents volets de la politique sportive, le « Centre national pour le développement du sport » (CNDS), qui avait succédé en 2006 au « Fonds national de développement du sport » réunissait bien les différents acteurs concernés : mais les concours financiers qu'il accordait pour le financement du sport de proximité étaient attribués sans réelle concertation avec les collectivités territoriales et les fédérations sportives se plaignaient de ne pas être réellement associées à l'IP prise des décisions. La Cour des comptes avait souhaité en 2013¹⁶ que les nouveaux enjeux autour du sport et la place croissante de nouveaux acteurs conduisent à revoir les principes de gouvernance, par la mise en place d'une instance associant « l'ensemble des acteurs du sport à la définition des politiques », proposition à laquelle répondra la mise en place la même année du « Conseil national du sport » ; mais elle souhaitait aussi que l'État soit « recentré sur son rôle de pilote et de stratège », la mise en œuvre de la politique sportive prenant appui sur deux pôles : le CNDS réformé pour l'accès de tous au sport, l'INSEP renforcé pour le haut niveau. Début 2018, elle déplorera encore que les modalités d'intervention de l'État aient été « très peu renouvelées »¹⁷, la régulation étant « à revoir en profondeur ».

Le Président de la République avait annoncé au cours de la campagne présidentielle sa volonté de « construire une gouvernance plus claire et efficace de nos fédérations sportives » et de « redéfinir l'organisation et politique du sport au niveau national ». La question a pris une dimension nouvelle à partir de l'attribution le 13 septembre 2017 de l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024 à Paris. La promotion d'une nouvelle gouvernance a dès lors été présentée comme le corollaire de cette attribution, en devenant le prérequis aux bonnes performances des sportifs au cours de ces jeux. Comme l'a souligné l'exposé des motifs sur le projet de loi, la perspective de l'organisation de ces jeux en France « constitue une opportunité exceptionnelle pour faire évoluer le modèle sportif français », la nouvelle organisation du sport étant appelée à « demeurer bien au-delà de ces événements ». C'est donc la préparation des jeux qui a servi à justifier « un changement du modèle sportif », au nom du « principe d'efficacité »¹⁸. La ministre des sports Laura Flessel confiera le 26 septembre 2017 à Claude Onesta une mission d'étude pour que les sportifs français soient à la hauteur de l'événement. Le rapport qu'il rend en

¹⁶ Cour des Comptes, *Rapport*, « Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État », janvier 2013.

¹⁷ Cour des Comptes, *Rapport public annuel*, Février 2018, pp. 409 sq.

¹⁸ Rapport Claude Kern, Sénat, 26 juin 2019, *Doc. Parlem.* N° 597, p. 9.

janvier 2018¹⁹ estime indispensable de rendre le modèle français « plus efficient en le transformant » : si les instances existant pour le haut niveau donnent, pour l'essentiel, satisfaction, il n'en va pas de même pour la « haute performance » ; « une nouvelle organisation qui soit autonome, agile, singulière et innovante » doit être mise en place pour la prendre en charge, dans le cadre du projet « Performance Paris 2024 », organisation passant notamment par la nomination d'un « directeur de la performance » chargé de la piloter.

Plus généralement, un « comité de pilotage sur la gouvernance du sport », réunissant les divers acteurs concernés, sera chargé par la ministre des sports le 23 novembre 2017 d'émettre un ensemble de propositions de réforme. Remis en août 2018²⁰, le rapport affirme la nécessité d'une « nouvelle gouvernance du sport », « collégiale » et « à responsabilités réparties ». La « conception hiérarchique, impulsée essentiellement par l'État » aurait montré ses limites en termes d'efficacité et d'efficience²¹ et ne répondrait pas aux nouvelles attentes sociales : « l'État ne peut plus être le seul maître à bord » ; il doit tenir compte des initiatives locales et des aspirations d'un mouvement sportif « qui revendique sa part dans la détermination des objectifs collectifs ». C'est bien un nouveau type de relations entre l'État et le mouvement sportif qui est envisagé, le rapport souhaitant par ailleurs que la tutelle sur les fédérations soit remplacée par un système de « contrôle ». Si tant est que le terme de « gouvernance » relève d'une approche pluraliste et interactive de l'action collective, impliquant la coopération d'un ensemble d'acteurs²², il apparaît bien, en l'espèce, refléter le sens du changement préconisé.

L'ANS sera conçue comme l'instrument de cette nouvelle gouvernance.

B) Le choix de l'agencification

Pour le comité de pilotage, la nouvelle gouvernance du sport devait se traduire par la création au niveau national d'une « agence unique de concertation et de décision prenant la forme d'un GIP ». La formule de l'agence serait en effet indispensable pour associer l'ensemble des « parties prenantes » à la mise en œuvre de la politique sportive : et le statut de GIP était mieux adapté que celui d'établissement public « dans la mesure où la finalité des GIP est de fédérer des énergies dans un but commun ». Cette agence est conçue comme unique, son périmètre recouvrant aussi bien les pratiques sportives que le haut niveau ou la haute performance : il s'agit ainsi de concilier « deux temporalités différentes », celle de la « coordination des politiques et stratégies de développement » et celle de « la réactivité et l'agilité nécessaires à la haute performance » ; pour prendre en compte la spécificité de celle-ci, il est proposé, en suivant la proposition du rapport Onesta, de confier sa prise en charge au sein de l'agence à une personne choisie en raison de son « autorité sportive et morale », en la dotant de « prérogatives propres ». Parallèlement, au niveau local, une « Conférence régionale du sport », ayant vocation à rassembler tous les acteurs du sport sur le territoire, est érigée en lieu privilégié de concertation, débouchant sur l'élaboration d'un « projet sportif territorial » ; et une « Conférence des financeurs » pourrait être invitée sur la base de ce projet à construire un programme coordonné de financement des activités sportives. La nouvelle gouvernance ainsi envisagée est censée impliquer une évolution des différents acteurs : parallèlement à la plus grande autonomie du mouvement sportif, à la meilleure coordination des initiatives locales et à la montée en puissance du monde économique, l'administration de l'État est appelée à subir une profonde transformation, à travers la redéfinition des missions de la Direction des sports et l'adaptation des services déconcentrés aux nouvelles règles du jeu territorial.

¹⁹ Rapport Onesta, au nom de la Mission d'étude pour la haute performance sportive, janvier 2018.

²⁰ Rapport Laurence Lefèvre, Patrick Bayeux, « Nouvelle gouvernance du sport », août 2018.

²¹ Commentant le rapport, Gérald Simon estimera qu'il donnait « une vision déformée, voire outrancière, du sens et des actions de l'État dans l'actuel modèle du sport » (préc.)

²² J. Chevallier, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *RFAP*, n° 105-106, 2003, pp. 203-217.

L'idée de créer une Agence du sport figurait d'ores et déjà dans le rapport du « Comité Action Publique 2022 », qui avait été installé le 13 octobre 2017 pour tracer les grandes lignes de la nouvelle réforme de l'État annoncée par la circulaire du 26 septembre. Le rapport²³ de juin 2018 relève cependant d'une perspective différente, prônant le recentrage de l'intervention de l'État sur le sport de haut niveau : se substituant au CNDS, l'Agence nationale du sport, dont le comité propose la création, est en charge du seul sport de haut niveau ainsi que de la préparation sportive pour les grandes compétitions ; et la forme juridique serait celle d'un établissement public cogéré avec le mouvement sportif. La proposition de création, qui relève du point IV du rapport (« Éviter les dépenses publiques inutiles ») vise à « supprimer les doublons » par l'amélioration du partenariat entre l'État et les collectivités territoriales ; elle conduit à « s'interroger sur l'opportunité du maintien d'un ministère de plein exercice » (p. 35).

Le projet de création d'une agence s'inscrit dans la doctrine élaborée par le Conseil d'État en 2012 et reprise par la circulaire précitée du 9 avril 2013. Les divers critères retenus pour justifier une telle création sont en effet remplis : les déficiences du modèle actuel, le besoin d'une expertise spécifique notamment pour le haut niveau et la haute performance, la volonté d'un partenariat avec le mouvement sportif et les collectivités territoriales, le souci de mise à distance du politique. Quant au statut de GIP, il répond à l'idée d'association des partenaires publics et privés, même si le Conseil d'État avait estimé que « les GIP devraient être réservés à des collaborations de projet ou ne servir de vecteur que durant la phase initiale de mise en place ». Par ailleurs, les compétences de l'Agence doivent se situer au niveau de « la gouvernance des moyens et des instruments »²⁴, c'est-à-dire de la mise en œuvre, ce qui laisse à l'État la responsabilité de définir les grandes orientations de la politique sportive et coïncide avec la distinction du stratégique et de l'opérationnel : cependant, le Conseil d'État considère lui-même, on l'a vu, que la distinction entre conception et mise en œuvre des politiques publiques est artificielle ; et, par la compétence spécialisée qui est la sienne, l'Agence ne peut manquer d'influer sur les contours de la politique sportive, en tout premier lieu eu égard à l'accent mis sur la performance.

L'option en faveur de la mise en place d'une Agence s'est donc imposée sans grand débat, alors qu'elle a pourtant des implications fortes : au-delà d'une rationalisation de l'organisation administrative et d'un repositionnement de l'État, la place reconnue aux diverses « parties prenantes » au sein des structures de gouvernance du sport ne saurait manquer d'infléchir le modèle sportif lui-même. Maintes études ont montré que toute agence, ancrée dans son milieu d'intervention et investie par ses représentants, tendait à devenir « captive » des intérêts dont elle a la charge : la création d'une Agence donne au mouvement sportif et aux acteurs économiques un vecteur nouveau pour peser sur les choix publics en matière sportive.

La rapidité du processus de création a été assortie d'un certain nombre d'incertitudes.

II. UN ÉQUILIBRE A CONSTRUIRE

Sous la pression de l'échéance des jeux olympiques et paralympiques de 2024, le processus de mise en place de la nouvelle agence s'engage rapidement : le pas décisif est franchi à partir du moment où l'article 83 de la loi du 28 décembre 2018, issu d'un amendement gouvernemental, décide que le produit des taxes jusqu'alors affectées au CNDS sera attribué au plus tard au 1^{er} septembre 2019 à une « Agence nationale du sport chargée de la haute performance sportive et du développement de l'accès à la pratique sportive » ; le CNDS voit ainsi sa fin programmée et le système de financement du sport reconfiguré. Tout reste cependant à construire ; il faudra plusieurs étapes successives pour que soient arrêtés les contours définitifs de l'Agence.

²³ « Service public. Se réinventer pour mieux servir », juin 2018.

²⁴ Etude d'impact sur le projet de loi, 11 juin 2019, p. 10.

A) *Un lancement précipité*

Le principe de création ayant été ainsi posé, il restait à déterminer la forme juridique que le gouvernement entendait lui donner. Conformément aux recommandations du rapport d'août 2018 précité, c'est la formule du GIP qui est retenue. La catégorie paraissait coïncider pleinement avec l'objectif de collaboration public-privé, tout en constituant un cadre suffisamment souple : personnes morales de droit public²⁵, les GIP sont en effet créés par voie d'une convention négociée entre les différents partenaires, sous réserve d'une approbation par voie d'arrêté ministériel ; le contenu de cette convention varie dès lors en fonction des différents contextes dans lesquels se déploie l'action publique. La loi du 17 mai 2011 s'était sans doute efforcée, conformément au souhait formulé par le Conseil d'État en 1997, d'établir un statut commun à l'ensemble de la catégorie ; mais elle n'était pas parvenue à unifier le régime applicable²⁶. Dans un avis formulé le 17 avril 2019, le Conseil d'État exprime cependant de fortes réserves vis-à-vis du choix de cette formule, au motif que l'État serait, au moins au départ, le seul contributeur financier de l'Agence et recommandait de créer celle-ci plutôt sous la forme d'un établissement public administratif. En dépit de ces réserves, l'arrêté du 20 avril 2019 vient approuver la convention constitutive du GIP.

Associant les différents partenaires, le GIP poursuit, comme le souhaitait le rapport, une double finalité : le développement des pratiques sportives, à travers le soutien des projets visant « l'accès au sport de tous les publics » et notamment ceux des fédérations ; le développement du haut niveau et de la haute performance sportive, passant par l'élaboration d'une « stratégie de mise en œuvre des objectifs nationaux » en ce domaine et l'accompagnement des fédérations, équipes techniques et athlètes. L'assemblée générale et le conseil d'administration sont composés de représentants des quatre collèges des membres fondateurs (12), celui de l'État (30 % des droits de vote), celui du mouvement sportif (30 %), celui des collectivités territoriales (30 %), celui des acteurs économiques et sociaux (10 %) – le collège de l'État détenant cependant 60 % des droits de vote en matière de haute performance. Par ailleurs, un « manager général de la haute performance », nommé par le conseil d'administration sur proposition du ministère, est investi, conformément à la proposition du rapport Onesta, d'un ensemble d'attributions spécifiques en ce domaine. Les ressources financières du GIP comprennent, en dehors des subventions de l'État et des taxes (350 millions), les contributions des autres membres. Par voie de conséquence, deux décrets du même jour viennent supprimer les dispositions relatives au CNDS et transférer ses biens, droits et obligations à la nouvelle ANS.

L'ANS est officiellement créée le 24 avril, par la tenue de l'assemblée générale constitutive du GIP, composée de cinquante membres répartis entre les quatre collèges. Les participants se félicitent d'une création « née d'une longue concertation entre tous les acteurs du sport français » : l'ambition est de donner naissance au « modèle sportif de demain », dans lequel « L'État est partenaire auprès d'acteurs responsables et engagés que sont les fédérations, les collectivités et le monde de l'entreprise »²⁷. Jean Castex, délégué interministériel aux jeux olympiques et paralympiques est élu président de l'Agence, sur proposition de la ministre des sports, Frédéric Sanaur, qui a été le préfigureur, nommé directeur général et Claude Onesta nommé sans surprise manager général de la haute performance. 93,4 millions sont prévus dans le budget pour la haute performance et 197,1 millions pour le développement des pratiques sportives. La mise en place de l'agence suscite néanmoins des réactions hostiles²⁸ : le 6 juin, trois recours, dont

²⁵ Les discussions sur ce point ont été tranchées par l'arrêt du Tribunal des conflits du 14 février 2000, qui les définit comme des personnes publiques *sui generis*, soumises à un régime spécifique (AJDA, 2000, pp. 410-413).

²⁶ L. Janicot, « La rationalisation manquée des GIP », AJDA, n° 21, 2011, pp. 1194-1200.

²⁷ Intervention de Roxana Maracineanu, ministre des sports.

²⁸ Le sort réservé aux « conseillers techniques sportifs » inspirant corrélativement une forte inquiétude, le ministère ayant décidé de rattacher aux fédérations les entraîneurs et directeurs techniques nationaux.

celui de l' « association professionnelle de l'Inspection de la jeunesse et des sports », sont déposés en référé devant le Conseil pour obtenir l'annulation de l'arrêté du 20 avril : sur le fond, c'est le principe même de la création de l'Agence qui est contesté, comme synonyme de « désengagement de l'État » ; et la procédure utilisée serait viciée par l'absence de recours à la loi. Si le Conseil d'État rejette ces recours le 1^{er} juillet au nom de l'absence d'urgence, l'idée que la « pleine sécurité juridique du dispositif » imposait le recours à la loi, qu'il avait déjà avancée dans l'avis du 17 avril et qu'il réitère le 6 juin cette fois dans l'avis sur le projet de loi montre que l'argument juridique a porté : c'est donc au Parlement qu'il appartiendra de fixer les contours définitifs de l'ANS.

B) Un dispositif encadré

Le projet de loi portant ratification de l'ordonnance du 20 mars 2019, qui était seulement relative « aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux olympiques et paralympiques », comporte en effet un bref article 3 concernant l'ANS et entérinant le dispositif mis sur pied²⁹ : organisée sous la forme d'un GIP, l'Agence est investie de la double mission de favoriser le sport de haut niveau et la haute performance sportive et de développer l'accès à la pratique sportive. Dans son avis du 6 juin, le Conseil d'État avait estimé qu' « au regard des enjeux que revêt le sport », une « politique publique nationale renouvelée » passant par la mise en place d'une agence était concevable, coïncidant avec les critères qu'il avait lui-même définis dans son rapport de 2012. Cependant, il jugeai nécessaire que soit évitée toute confusion des rôles, en rappelant que la définition de la politique sportive relevait des seules compétences du Gouvernement : la mise en œuvre de cette politique ne pouvait être confiée à l'Agence « qu'à la condition qu'elle s'inscrive dans le cadre de la stratégie arrêtée par l'État » et devait être « précisée par une convention d'objectifs signée avec celui-ci », ce que le projet de loi prévoit.

Le Conseil d'État était plus réservé concernant la formule du GIP, rappelant qu'il avait indiqué dans le rapport de 2012 que la structure, « créée pour des raisons circonstancielles n'a pas vocation à demeurer pérenne » : l'ampleur des adaptations au régime général des GIP établi par la loi du 17 mai 2011 conduisait à « s'interroger sur la véritable nature juridique de l'Agence » ; il convenait dans tous les cas que certaines de ces adaptations soient inscrites dans la loi, ainsi que d'asseoir le contrôle de l'État par la désignation d'un commissaire du Gouvernement et la soumission au contrôle économique et financier de l'État ». Ces observations seront développées dans le rapport de juillet 2019³⁰, le Conseil estimant indispensable que soient précisés les rôles respectifs de l'État et de l'ANS et rappelées les « missions fondamentales » imparties à l'État en matière sportive. A cet effet, le maintien d' « une structure gouvernementale dédiée au sport », assurant « la cohérence et la continuité de la politique sportive », s'avérerait indispensable, la Direction des sports devant voir son « rôle stratégique » renforcé par la création de l'ANS. Quant au rôle des collectivités territoriales, il devait se voir reconnu à travers l'élaboration de « schémas régionaux de développement du sport ».

S'il a été rapide³¹, le débat parlementaire a permis d'enrichir substantiellement le texte, sans pour autant remettre en cause le dispositif prévu : l'ANS est organisée sous la forme d'un GIP et caractérisée par la dualité de ses missions et de ses sources de financement ; les précisions apportées concernent la « convention d'objectifs », qui « détermine les actions de la politique publique du sport confiées à l'agence, fixe les objectifs et précise les moyens publics mis à sa disposition » sont conformes au souhait du Conseil d'État que soit clarifié le rôle impartie à

²⁹ Sénat, 12 juin 2019, *Doc. Parlem.* N° 573.

³⁰ « Le sport : quelle politique publique ? », 11 juillet 2019, *EDCE*, n° 70, pp. 150 sq.

³¹ Voté en première lecture le 2 juillet par le Sénat (rapport Claude Kern, 26 juin 2019, *Doc. Parlem.* n° 597) et le 16 par l'Assemblée nationale (rapport Stéphane Testé, 10 juillet 2019, *Doc. Parlem.*, n° 2128), le texte a été adopté définitivement, après la commission mixte paritaire, par les deux assemblées les 24 et 25 juillet.

l'Agence, auprès de laquelle sera placé un commissaire du Gouvernement et qui sera soumise au contrôle économique et financier. Par ailleurs le volet territorial, qui ne figurait pas dans le projet de loi, passe, conformément à ce que prévoyait le rapport d'août 2018, par la mise en place d'une « conférence régionale du sport », chargée d'établir un « projet sportif territorial » et d'instituer « une ou plusieurs conférences des financeurs du sport ». L'ANS se voit confier la mission de veiller à la cohérence entre les projets sportifs territoriaux et ceux des fédérations sportives. Si l'Agence, disposant de locaux, d'un budget et de personnels, est opérationnelle depuis avril, plusieurs décrets d'application sont requis pour préciser ses principes d'organisation et son mode de fonctionnement. Un décret du 20 mars 2020 est venu ainsi définir les pouvoirs détenus par le commissaire du gouvernement placé auprès de l'ANS, ainsi que les modalités du contrôle économique et financier exercé sur elle ; il précise par ailleurs les conditions d'attribution des concours financiers attribués par l'Agence.

Porteur d'une mutation en profondeur du modèle sportif, la mise en place de l'ANS est une nouvelle illustration du mouvement d'agencification qui a gagné, en France comme ailleurs, de nombreux secteurs de l'action publique. Elle répond pour l'essentiel aux critères de création des agences définis en 2012 par le Conseil d'État et formalisés par la circulaire du 9 avril 2013 : missions clairement définies et spécialisées ; besoin d'expertise, notamment concernant le haut niveau et la haute performance ; partenariat entre une série d'acteurs ; recherche d'une meilleure efficacité. Comme l'a souligné le Conseil d'État, la formule du GIP retenue relève moins de l'évidence, compte tenu d'un financement pour l'instant exclusivement public et d'un souci de pérennité. L'étude d'impact sur le projet de loi a entendu répondre sur ces deux points : d'une part, l'ANS est appelée à faire appel pour son financement aux dons du grand public et à la commercialisation de marques ; d'autre part, l'avenir de la structure « dépendra des résultats atteints dans ses deux champs de compétence ». Le problème se situe moins là que dans le risque de confusion des rôles : si une claire distinction est en effet posée entre la définition de la politique sportive, relevant de la compétence de l'État, et sa mise en œuvre, relevant de celle de l'Agence, l'idée d'une « gouvernance collégiale et partagée » comporte la perspective d'un effacement du ministère des sports et d'une emprise plus forte du mouvement sportif sur les orientations de la politique sportive. La reconfiguration du système de sécurité sanitaire consécutive à l'adoption de la loi du 1^{er} juillet 1998 avait, en son temps, mis en évidence le risque inhérent à la mise en place d'agences qui ont, en l'espèce, privé la Direction générale de la santé, d'une réelle capacité de pilotage ; il conviendra donc de suivre le nouvel équilibre des pouvoirs qui résultera de la mise en place de l'ANS.

29 janvier 2020