FRANÇOIS ALAPHILIPPE

Le pouvoir fédéral

Le sport doit son essor au pouvoir fédéral. Passés les premiers temps de l'empirisme et une fois les pratiquants regroupés en clubs, il était logique que ceux-ci se rassemblent en fédérations nationales, elles-mêmes constituant à leur tour, entre elles, des fédérations internationales : par définition, la compétition sportive ne peut se passer ni d'une réglementation, ni d'une organisation systématique définissant, à tous les niveaux et sur les mêmes bases, un ensemble de confrontations d'où puisse se dégager l'élite. Fondamentalement, le pouvoir fédéral est ainsi, tout à la fois, le promoteur et le gardien d'un véritable « ordre sportif » dont l'autorité se fonde sur le volontariat de ceux qui s'y soumettent.

L'adhésion à l'institution sportive prend effet, au niveau national, par la délivrance d'une affiliation aux clubs et la délivrance d'une licence aux individus; au-delà, par l'affiliation de chaque fédération nationale à la fédération internationale de la discipline correspondante. Le pouvoir fédéral est ainsi le reflet de cette construction hiérarchisée et solidaire de relations associatives: à la fédération internationale, le gouvernement suprême de sa discipline sportive; aux fédérations nationales, la maîtrise de leur propre organisation interne dans le prolongement des règles venues d'en haut.

Bien entendu, chaque unité élémentaire du système — qu'il s'agisse d'une fédération nationale ou internationale — prend pied juridiquement sur le territoire de l'Etat où se trouve son siège social; la législation de cet Etat définit le régime qui s'applique à son organisation et à son fonctionnement, les aides publiques qu'elle peut obtenir et les sujétions auxquelles elle est soumise. Mais l'essentiel est la composition d'ensemble, universelle:

c'est elle qui donne à chaque rouage la force de communication institutionnelle indispensable à la cohérence du système fédéral et à la réalisation de ses objectifs; c'est elle qui fait la réalité du pouvoir fédéral.

Sans la présence de cet appareil, les événements et les performances sportives n'auraient pu atteindre la consistance et le rayonnement qui les valorisent. Jamais, à la faveur d'une conjoncture dont l'évolution pourtant s'y prête, le sport n'aurait autant éveillé les appétits de la société civile. Aujourd'hui, comme spectacle, il attire les convoitises du monde marchand ; comme pratique, il s'est évadé bien au-delà de ses origines compétitives puisqu'il occupe une place enviée sur le marché des loisirs, avec le culte de la forme, de la nature, voire de l'aventure. La culture sportive en est transformée : de plus en plus fréquemment, une approche simplement consumériste masque une tradition associative riche de valeurs éducatives et de sociabilité. Et le sport se trouve placé au centre d'enjeux politiques, économiques et sociaux que, ni par sa tradition ni par ses structures, le pouvoir fédéral n'a été préparé à affronter : aurait-il fait son temps ? Devrait-il se résigner à un modeste tabouret de coin réservé — jusqu'à quand? — au gardien effacé des règles du jeu, des sélections nationales et des calendrier officiels?

La situation du pouvoir fédéral est difficile. Mais son histoire le fait comptable de l'avenir du sport. Elle lui donne des points forts, en particulier cette capacité de légitimation qui attire le politique et l'économique si soucieux de faire valoir leur image et leurs intérêts à l'intérieur comme à l'extérieur des collectivités qu'ils administrent. Cette capacité, sans doute, n'est pas la sienne : elle appartient au sport, à la compétition, aux champions et aux valeurs qu'ils portent. Mais elle est tributaire de l'autonomie et de l'universalité d'un système dont le pouvoir fédéral demeure le garant naturel : à lui de la faire valoir sans la compromettre, ni l'aliéner.

Il est fatal que dans son domaine, le pouvoir fédéral subisse les mêmes influences que la société civile dont il attend son recrutement et son financement. Dans un premier temps, les Etats n'étaient là que pour maintenir l'ordre social; puis, l'évolution socio-économique poussant, on les a sollicités pour qu'ils deviennent les protecteurs, voire les promoteurs des intérêts de ceux qu'ils gouvernaient : de « l'Etat-gendarme », on est passé à « l'Etat-providence ». Sur son terrain, le pouvoir fédéral est logé à même enseigne : « pouvoir-gendarme », il l'est encore, mais dans des conditions renouvelées; seulement il ne répondrait pas aux attentes du moment s'il se confinait dans ce rôle. Dès que la

conjoncture se complique et que les difficultés surgissent, le refrain est toujours le même : « Mais que fait donc la fédération ? » Ce n'est plus le « pouvoir-gendarme » qu'on sollicite alors ; est-ce un « pouvoir-providence » ?

I. « POUVOIR-GENDARME »

« Pouvoir-gendarme », le pouvoir fédéral l'est par tradition et par vocation puisqu'il lui revient de définir et de protéger l'ordre sportif et le système de compétitions et d'institutions sur lequel il repose. Seulement, sur ce registre même, son domaine d'intervention se transforme au point que les instruments dont il dispose ont besoin de s'étoffer singulièrement.

A / Domaine d'intervention

Comme gardien de l'ordre sportif, le pouvoir fédéral doit aujourd'hui faire face à des difficultés croissantes et gérer des questions qui lui échappaient autrefois : son domaine d'intervention s'est à la fois compliqué et étendu.

• Les complications ne tiennent que modérément à l'évolution de l'organisation même du jeu. Bien sûr, en se développant, l'activité sportive suppose une logistique plus élaborée. Le nombre des compétiteurs et des compétitions s'est accru; il a fallu multiplier les catégories. Et l'agencement du système impose un effort de conception plus approfondi; les nécessités d'une communication rapide des résultats exigent une gestion plus sophistiquée. L'organisation d'un grand événement sportif peut difficilement se passer du soutien de l'informatique qui réagit naturellement sur la mise au point de l'organisation. Mais cette contrainte de la technique va dans le sens d'une amélioration des « savoir faire »; et s'il convient de s'y adapter, il faut avoir conscience qu'elle est, le plus souvent, facteur de simplification et de rationalisation.

D'autres pressions sont beaucoup plus difficiles à maîtriser, et doivent l'être, pourtant, car elles constituent des menaces sérieuses pour le système sportif, voire pour les sportifs eux-mêmes.

C'est le cas, par exemple, dans le domaine des sports à matériel, de l'innovation technologique due à la concurrence industrielle, et de nature à compromettre la sécurité des concurrents (notamment dans les sports motorisés) ou l'égalité des chances sans laquelle la compétition perd son sens (le risque est grand que

l'écart se creuse entre les sportifs des pays riches et ceux des pays qui ne disposent pas de moyens suffisants pour profiter des nouveaux matériels mis sur le marché). Aux fédérations internationales, il revient de résister; ce qui suscite parfois des contentieux difficiles: ainsi le procès engagé par un constructeur contre la Fédération internationale de l'Automobile « FIA » qui avait modifié, à la suite d'un grave accident, les conditions de participation au Championnat du Monde des rallyes¹.

Très forte également est l'influence conjuguée de partenaires financiers et de médias pour soutenir la création d'événements sportifs échappant à tout contrôle des autorités sportives, ainsi les Good-Will Games, plagiat des JO, par le groupe TBS de Ted Turner, ou le Mondialito de football, par le groupe Fininvest de Silvio Berlusconi². Le pouvoir sportif ne peut que s'opposer à de telles organisations qui, si elles se multipliaient, compromettraient dangereusement sa cohérence et son autonomie, substituant à l'éthique du sport une logique purement commerciale.

• En même temps qu'il se complique en raison de contraintes nouvelles, le domaine d'intervention traditionnel du pouvoir fédéral s'élargit.

Depuis un peu plus de vingt-cinq ans, par exemple, les fédérations sportives — en tout cas certaines d'entre elles — se sont engagées dans une politique de lutte contre le dopage. Phénomène qui, hélas, sévit partout, ce vice caché du sport ne peut être maîtrisé que par le recours à des moyens de plus en plus élaborés qui supposent des investissements très lourds. L'une des difficultés tient à l'avance que, comme en tout domaine, le fautif aura toujours sur le « gendarme » et, donc, à la nécessité d'adapter la réaction à l'évolution de pratiques sans cesse renouvelées ; il faut aussi faire en sorte que d'un pays à l'autre, voire d'un sport à l'autre, les politiques de lutte se rejoignent. C'est donc l'ensemble des pouvoirs fédéraux qui sont ainsi conduits à prendre une attitude commune face à des pratiques que beaucoup ont voulu ignorer trop longtemps; on comprend, à certains égards, leur réticence devant un sujet qui risque de ternir l'image de leur sport, alors que d'un autre côté, ils ont à compter avec la pression des partenaires privés, mais

2. Voir Jean-François Bourg, Le sport et la télévision : économie et relations, in Revue juridique et économique du sport, Dalloz, Esport-cnosf, n° 19, 1991-4, p. 3 et s.

^{1.} Cour d'appel de Paris, 20 avril 1988 in *L'activité sportive dans les balances de la justice*, t. II, Dalloz, coll. « Droit et économie du sport », 1991, p. 275 observations Alaphilippe.

aussi des pouvoirs publics, qui les pousse à obtenir le plus grand nombre possible de médailles¹!

Autre illustration, dans une perspective totalement différente, la gestion des entreprises sportives dont certaines ont acquis une surface financière considérable en raison de l'importance des ressources qu'elles doivent drainer pour alimenter une masse salariale dont, en quelques années, le volume s'est parfois décuplé. Ces entreprises sont souvent des « colosses aux pieds d'argile » ; lié à la réussite sportive, leur financement est fragile. Qu'une mauvaise passe survienne et les spectateurs s'éloignent; les partenaires apporteurs de capitaux ne tardent pas à en faire autant. Il est vrai qu'une saine gestion des ressources humaines peut limiter les risques. Mais surtout, le principal danger vient de la passion des dirigeants qui, oubliant toute mesure, peuvent se laisser aller à des recrutements d'un coût qui les dépasse; alors, même si, préoccupations électoralistes aidant, les responsables des collectivités locales permettent, à coup de subventions, une survie artificielle de l'entreprise, cet état ne peut se prolonger, et l'on assiste bien vite à un dépôt de bilan et à l'ouverture d'une procédure collective². Le pouvoir fédéral ne peut rester indifférent à ce phénomène qui se renouvelle trop souvent et risque de déstabiliser l'organisation même du système sportif qu'il gouverne. Il se trouve ainsi, paradoxalement, conduit à exercer un contrôle dans un domaine qui n'est pas celui pour lequel son autorité s'est construite. Nouvelle difficulté qui, parmi d'autres, soulève la question de ses movens d'intervention.

B / Instruments d'intervention

Dans sa fonction de « gendarme de l'ordre sportif », le pouvoir fédéral use de ses moyens traditionnels : réglementer, interdire, voire sanctionner. Ce qui change, c'est que la puissance publique veille : depuis que, par son succès, l'activité sportive a conquis le galon de l'intérêt général, bon nombre d'Etats ont des lois, voire des articles de leur constitution destinés au sport ; et dans un cli-

^{1.} Il est bien connu que dans l'octroi des subventions aux fédérations sportives, les pouvoirs publics prêtent une grande attention aux résultats prévus... et surtout obtenus par les athlètes de chaque discipline.

^{2.} Les dix dernières années ont malheureusement connu un nombre régulier de « faillites » sportives, et les procédures collectives qui, à l'origine n'affectaient que des clubs de football se sont, ces derniers temps, étendues à bien d'autres disciplines : voir L'activité sportive dans les balances de la justice, préc. t. I, 1985 et t. II, 1991.

mat de protection des libertés et des droits de l'homme, leurs tribunaux deviennent plus attentifs au respect des principes. Du coup, l'exercice des prérogatives fédérales se trouve encadré dans des conditions qui affectent leur identité.

• Encadrement n'est pas nécessairement ingérence. Sans doute, lorsque la loi nº 84-610 du 16 juillet 1984 impose à certains groupements sportifs soit de se constituer en « sociétés à objet sportif » (SOS) ou en « sociétés d'économie mixte sportive » (SEMS), soit d'adopter des statuts associatifs renforcés, elle limite le pouvoir des fédérations de définir comme elles l'entendent les structures des groupements qu'elles affilient. Du même coup se trouve amputée la liberté d'organisation interne que leur laissait, jusque-là, la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations. Mais ces contraintes nouvelles interviennent dans un domaine jusque-là étranger aux préoccupations fédérales. Et d'ailleurs, il n'est pas rare que dans d'autres secteurs d'activités, la législation définisse pareillement des structures obligatoires pour garantir un meilleur contrôle de gestion et une plus grande sécurité financière. Enfin, les dispositifs des sos et des SEMS ont été conçus précisément pour préserver le pouvoir sportif contre l'esprit de spéculation ou de conquête de pouvoirs financiers venus d'ailleurs : ces sociétés commerciales ne peuvent pas distribuer de dividendes, et les actionnaires privés extérieurs ne peuvent détenir qu'une fraction limitée de capital1.

Et si plus récemment, un décret n° 90-347 du 13 avril 1990 impose un contrôle administratif et financier de la gestion des groupements professionnels, c'est aux fédérations desquelles ceux-ci relèvent que les prérogatives correspondantes ont été confiées². On en rapprochera la récente jurisprudence du Conseil d'Etat par laquelle la Haute Juridiction a consacré le pouvoir, pour une fédération, de sanctionner, au plan sportif, le dépôt de bilan d'un club³.

1. Art. 11 et s., loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

3. Voir L'affaire des Girondins de Bordeaux — le Conseil d'Etat au secours du mouvement sportif?, Revue juridique et économique du sport, numéro spécial, iuillet 1991.

^{2.} Cette règle ne vaut que pour les fédérations à secteur professionnel qui ont institué, pour gérer les activités de ce secteur, un organisme doté de la personnalité morale (ce qui est, par exemple, le cas de la Fédération française de Football — avec la Ligue nationale): dans ce cas, une convention doit être conclue entre l'organisme en question et la fédération afin, notamment, de préciser les conditions dans lesquelles la fédération contrôlera la gestion des clubs professionnels (pour le football une instance a été spécialement mise en place à cet effet).

• S'il soutient parfois l'intervention du pouvoir fédéral en tant que « gendarme de l'ordre sportif », l'encadrement de l'Etat pourrait ailleurs être ressenti comme une ingérence. Ce n'est pas dire, pourtant, que cette ingérence soit sans justification. Ainsi lorsque la loi n° 89-432 du 28 juin 1989 se mêle de la « prévention et de la répression de l'usage des produits dopants à l'occasion des compétitions sportives », elle empiète sur un domaine réservé au pouvoir sportif. En effet, ou bien la sanction du dopage est conçue dans le but de protéger la santé publique : dans ce cas, on comprendra mal qu'une loi spéciale fasse un sort particulier aux sportifs; ou bien cette sanction a pour obiet de préserver la loyauté des compétitions : dans ce cas, c'est au seul pouvoir fédéral qu'elle incombe. A y regarder de plus près, toutefois, si le législateur s'est mêlé d'une question purement sportive, c'est essentiellement pour conforter l'intervention fédérale. A preuve, le dispositif central du texte qui « dépénalise » le dopage pour en confier la sanction aux fédérations sportives; et c'est seulement si celles-ci ne répriment pas, ou répriment trop légèrement, que l'autorité publique pourra prononcer une sanction administrative. Ce mécanisme apparaît ainsi comme inspiré par la volonté d'assurer au système répressif une constance et une unité sans lesquelles les fédérations défaillantes risqueraient de compromettre l'activité sportive dont elles ont la charge¹.

S'il arrive ainsi que le pouvoir fédéral n'use pas autant qu'il le faudrait de ses instruments disciplinaires, l'inverse se produit aussi. L'évolution de la conjoncture, la multiplication des pressions auxquelles elles doivent résister, conduisent trop souvent les fédérations à réglementer ou à sanctionner dans des conditions qui prêtent à contestation. Ces dernières années, on peut avancer que, dans le contentieux du sport, la critique des décisions fédérales occupe une place de plus en plus importante : pratiquement un procès sur six est engagé pour cette raison². Dans la majorité des cas, ces procédures aboutissent à la condamnation des fédérations³. Le récent « Rapport Braibant » relève en particulier la protection insuffisante des droits de la défense en matière disciplinaire; et il est conduit à suggérer la création d'une instance juridictionnelle

^{2.} Jeannot-Pages et J.-Cl. Hallouin, Actualité législative, Dalloz, numéro spécial 1990.
2. Alaphilippe et Karaquillo, L'activité sportive dans les balances de la justice, t. I, 1985, préc. p. 3 et s.; Karaquillo, ibid., t. II, 1991, p. 4.
3. Ibid. 1. Sur la loi nº 89-432 du 28 juin 1989 voir G. Jeannot-Pages et J.-Cl. Hal-

spécialisée pour connaître du contentieux qui se développe en ce domaine¹.

Trop utilisés ou trop peu : il n'en faut pas plus pour que les instruments d'intervention du pouvoir fédéral donnent prise à l'encadrement de la puissance publique. Et si les intentions sont pures, le fait n'est pas sans incidence sur le pouvoir fédéral lui-même. Il conforte la tutelle que la loi reconnaît à l'Etat sur les fédérations nationales, et place le mouvement sportif dans une ambiance de service public. On peut, certes, y voir une sorte de consécration; on peut aussi y découvrir les signes d'un déclin. Il ne faut pas oublier, en effet, qu'historiquement, le pouvoir fédéral s'est construit en puissance privée ; et que si son développement ne pouvait que s'appuyer sur des subsides de l'Etat, le mouvement sportif aurait pu se présenter comme partenaire sans devenir vassal. La transformation est récente : tout a commencé guand l'ordonnance du 28 août 1945 a créé au profit de l'Etat un début de « pouvoir sportif retenu » en décidant qu'il lui revenait d'autoriser l'organisation des Championnats officiels, tout en reconnaissant la possibilité de déléguer cette prérogative aux fédérations. La loi du 29 octobre 1975 devait, dans un deuxième temps, viser l'orgamisation même de ces activités pour dire que certaines fédérations seraient habilitées à l'assumer; substituée au concept de délégation, la notion d'habilitation était plus ambiguë: on pouvait la comprendre comme la reconnaissance des prérogatives proprement fédérales et non comme l'affirmation de pouvoirs d'Etat ensuite dévolus aux fédérations. La loi du 16 juillet 1984 a franchi le dermer pas : l'Etat délègue le pouvoir d'orgamiser dont il s'affirme seul titulaire. Les fédérations délégataires sortent peut-être grandies de l'affaire; en tout cas, elles sont confortées dans leur position. Mais il n'est pas sûr du tout que la « puissance sportive » y gagne : le pouvoir fédéral perd de la force et de l'autonomie que lui conférait l'homogénéité de sa construction universelle.

En tant que « gendarme de l'ordre sportif », les soutiens qu'il reçoit de l'Etat ne sont pas forcément pour lui le signe du renforcement qu'il recherche. Peut-il trouver cet intérêt dans le rôle complémentaire qu'on lui assigne aujourd'hui?

^{1.} Rapport de la Section du Rapport des Etudes du Conseil d'Etat: « L'exercice et le contrôle des pouvoirs disciplinaires des fédérations sportives », adopté le 15 février 1990 (publié en 1991 par la Documentation française). Ce rapport a été presque immédiatement suivi d'effets puisqu'un avant-projet de loi portant modification de la loi n° 94-610 du 16 juillet 1984 devait en reprendre le principe ; mais les dispositions qu'il comportait en ce sens ont été rapidement abandonnées à la suite de l'avis défavorable exprimé, en janvier 1991, par le Comité national olympique et sportif français.

II. POUVOIR-PROVIDENCE?

La providence veille, aide, protège : le pouvoir fédéral peut-il être à la fois providence et gendarme — même un peu dégradé? Bien des occasions donnent à penser que, dans l'esprit de certains du moins, les deux fonctions se rejoignent; il n'est que de voir combien de pratiquants ou de dirigeants sportifs sont prompt à réclamer une mesure réglementaire pour protéger leur situation du moment : tel réclamera, par exemple, une limitation des possibilités de mutation parce qu'il redoute qu'un sportif de valeur quitte son club! Et il insistera pour obtenir une protection pénalisante pour tous, mais bienfaisante pour lui dans l'instant. Comme quoi, la tentation de la « loi du jardimer » sévit partout. Mais dans le système fédéral, ce genre de risque est sans doute accru par l'esprit associatif, ou plutôt ses perversions. Il y aurait, aujourd'hui, bien d'autres occasions pour la population sportive d'implorer une « fédération-providence » : à tous les niveaux, le sport a besoin d'encadrement, d'équipement; et il faut trouver les moyens humains et matériels correspondants, préoccupation qui relève moins de la lettre que du chiffre, du règlement que du financement. Pressions amicales, faiblesses électoralistes, tout porte à croire que chacun à tendance à considérer sa fédération comme débitrice naturelle de tout ce qui lui manque.

Juste retour des choses sur l'époque où le « gendarme-fédéral » était aussi un percepteur vivant des cotisations imposées à ses licenciés et affiliés? Aujourd'hui, en tout cas, ces cotisations ne suffiraient plus à faire vivre et évoluer l'appareil sportif. Et si l'on excepte les spectacles sportifs organisés directement par les fédérations¹ et, plus rares encore les droits de télévision qu'ils permettent à celles-ci de percevoir², il faut chercher ailleurs. C'est vers des partenaires qu'il faut aller; et le partenariat à ses contraintes, notamment l'engagement fédéral de consacrer les produits encaissés à des

2. S'il ne s'agit pas d' « événements médiatiques » — et les télévisions sont seules juges de cette qualité — l'organisateur doit, en revanche, prendre en charge les frais de production (cf. note précédente).

^{1.} Il peut arriver qu'une fédération organise elle-même un ou plusieurs événements sportifs et qu'alors les recettes de spectacle (droits d'entrée et de télévision) et de publicité soient pour elle une source de financement. Mais l'hypothèse est relativement peu fréquente (Internationaux de France à Roland-Garros, par exemple), et encore moins souvent rentable — surtout lorsque les frais de production télévisée doivent être pris en charge. Il reste que cette démarche est importante car elle permet à la Fédération de ne pas laisser échapper la maîtrise de ses propres événements (surtout lorsqu'il s'agit de championnats).

activités précises qui excluent toutes autres : le pouvoir fédéral est, dès lors, conduit à orienter ses interventions, plutôt qu'à répondre aux sollicitations des uns et des autres. Au poids des partenariats publies s'ajoutent — avec des complications parfois sérieuses — les contraintes des partenariats privés.

A / Poids des partenariats publics

Le premier de ceux-ci est naturellement l'Etat dont l'attitude - et les moyens - ont, du reste, sensiblement évolué. L'Etat n'est plus le dispensateur d'une manne régulière dont il se contentait de vérifier la bonne utilisation. Il tend à devenir un véritable cocontractant puisque le financement attribué aux fédérations est défini, pour chacune d'elles, dans une « convention d'objectifs » qui établit, en contrepartie, des orientations à suivre et des résultats à atteindre. Cette pratique contractuelle est infiniment plus valorisante, pour les fédérations, que la tutelle qui, juridiquement, les place sous dépendance. En réalité, l'observation ne vaut que pour celles des fédérations dites riches, ou dont la survie n'est pas commandée par le maintien du financement de l'Etat : il faut comprendre dans ce groupe, d'abord, des fédérations comme la Fédération française de Football ou la Fédération française de Tennis, et, à un moindre degré, le groupe de celles où la part de l'Etat ne représente, au plus, que 25 % des recettes. Pour d'autres, en revanche, la dépendance est beaucoup plus forte : contrat ou non, le pouvoir de discussion est faible quand les ressources proviennent, à 70 %, de l'interlocuteur. Reste que le débat qui prépare la convention peut toujours convaincre l'autorité publique de favoriser tel ou tel type d'activité, et que cette faveur devrait logiquement se retrouver dans les subventions d'Etat ensuite accordées, à la base, aux clubs affiliés qui mettraient en avant la même politique.

- Mais les partenaires publics qui apportent le plus au sport sont ailleurs. Avec la décentralisation administrative, et le transfert de compétences qui, depuis 1982, s'est accompagné d'un transfert de moyens budgétaires, les collectivités territoriales ont dépassé de très loin l'Etat¹, au point qu'elles constituent désormais d'importants centres de décisions et pèsent naturellement sur les politiques sportives.
- 1. D'une étude diffusée en mars 1991 par la direction des sports du ministère de la jeunesse et des sports, il résulte que, pour l'année 1990, l'Etat a financé le sport pour 7,5 milliards de francs, tandis que les collectivités territoriales ont dépensé à cette fin 24,4 milliards, les entreprises (partenaires) 5 milliards et les médias (droits de télévision) 0,55 milliard.

- En retrouvant une part de leur autonomie autrefois perdue, communes, départements et régions ont acquis un dynamisme qui les pousse à « faire la différence » : elles s'intéressent au sport, non seulement au titre de la gestion des activités sociales qui leur incombe, mais encore pour faire valoir leur identité et promouvoir leur image. Et elles peuvent être tentées de faire chacune à sa manière ; ce qui n'est pas sans danger. Sans doute existe-t-il des réglementations particulières pour l'établissement des listes des sportifs de haut niveau ou l'aide de l'Etat au financement des équipements ; dans les deux cas, le pouvoir fédéral est associé aux décisions¹. Mais au-delà, il peut toujours, par voie conventionnelle, s'entendre avec les instances locales et obtenir d'elles un concours pour des initiatives qui ont reçu son agrément².
- Il faut aussi considérer que plus que d'autres, les élus locaux sont réceptifs aux demandes de leurs administrés. En particulier, ils sont assurés de prendre en compte l'attrait exercé par les activités de loisir et de pleine nature sur des pratiquants davantage sensibles à la qualité de l'accueil et de l'environnement qu'aux rigueurs de la compétition traditionnelle. A ces tendances nouvelles, le mouvement sportif a du mal à se faire ; du même coup, il risque de se faire distancer très rapidement par des structures privées voire commerciales ou publiques, plus accueillantes que lui. Or, il se remettrait difficilement d'une marginalisation susceptible de créer des clivages socialement insoutenables, et de le reléguer dans la gestion d'une élite minoritaire, tôt récupérée par le tourbillon marchand des affaires et du spectacle.

Le pouvoir fédéral est mieux placé que quiconque pour intégrer préoccupations traditionnelles et aspirations nouvelles. Encore faudrait-il que ses « corps constitués » y soient prêts. Mais nul autre que lui n'est en mesure de proposer la perspective rassurante d'un projet global et cohérent à des partenaires publics ou privés.

B / L'incidence des partenariats privés

Médias et sponsors sont loin d'arriver en tête du peloton de ceux qui financent le sport³. Mais, historiquement ils en ont été les pre-

^{1.} Le mouvement sportif est associé à l'établissement de la liste des sportifs de baut niveau (présentation par les fédérations) ainsi qu'au choix des équipements à financer par priorité (Commission nationale du FNDS).

Georges Vigarello, Un show quasi universel, les métamorphoses du spectacle sportif. Le nouvel âge du sport, Esprit, numéro spécial avril 1987, p. 159 et s. 3. V. p. 80, n. 1.

miers partenaires. Les courses cyclistes doivent leurs débuts et leur essor au soutien fourni par des organes de presse: Paris-Rouen, créé en 1869 par Le Vélocipède illustré, « Le Tour de France » œuvre de L'Auto, dès 1903. A la base de cette alliance, une stratégie éditoriale poursuivant des objectifs en chaîne: augmentation du tirage, multiplication des placards publicitaires, engagement des constructeurs de cycles attirés par ces possibilités d'annonces. Et cette alliance sponsors-médias se retrouve en permanence: quand une équipe de football se crée à Valentigny, financée par Peugeot, ou à Saint-Etienne avec le soutien de Geoffroy Guichard, c'est une manière, pour le promoteur, de faire parler de son entreprise et de faire valoir ses intérêts publicitaires en s'appuyant sur la spectacularisation du sport¹. La télévision n'a fait qu'accentuer le phénomène.

De plus en plus indispensables, ces partenariats ont des incidences fortes sur l'organisation du sport et sur le pouvoir fédéral qui la dirige; il n'est guère aisé d'en maîtriser les risques.

Le premier est celui d'ingérences dont certaines sont difficilement acceptables. On comprend, par exemple, que la télévision ait provoqué des changements dans les règles du jeu, telle l'introduction du tie-break en tennis pour raccourcir les sets : tant que ces modifications ne compromettent pas l'esprit du sport, elles ne présentent que l'avantage de favoriser la diffusion d'une discipline. Il est plus difficilement acceptable qu'elle essaie régulièrement d'imposer ses dates et ses heures, surtout quand celles-ci risquent de fausser la compétition ou de priver les sportifs des temps de récupération qui leur sont nécessaires. Pareillement, certains sponsors s'impliquent dans l'organisation et dans les événements sportifs au point d'imposer des contraintes incompatibles avec la réglementation ou la gestion du système sportif. Plus généralement, on sait aussi que, peu préparées à des relations d'affaires avec le monde des médias ou des entreprises, les fédérations recourent volontiers à des intermédiaires dont certains n'hésitent pas à empiéter sur le pouvoir fédéral, voire à le déposséder de ses capacités de négociation, et de ses prérogatives sur ses propres événements.

Le deuxième risque est celui de tensions, voire de conflits à l'intérieur même du mouvement sportif. En aidant le sport à s'imposer, les médias — en particulier la télévision — contribuent fortement à perpétuer des inégalités en accordant leur préférence à des disciplines réputées plus médiatiques que les autres. Et comme les

^{1.} V. p. 81, n. 2.

sponsors suivent nécessairement, l'écart se creuse entre les sports « riches » et les autres. Sans doute la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 a-t-elle reconnu au Comité national olympique et sportif français qualité pour être associé à la promotion équitable des différentes disciplines sportives dans les processus de radiodiffusion sonore et de télévision¹. Mais il n'est guère aisé de surmonter les pressions du marché.

Les sports plus « médiatisés » ou plus « sponsorisés » que d'autres ont eux aussi leurs difficultés. Il n'est plus rare, par exemple, qu'une de leurs vedettes soit sollicitée par une chaîne de télévision pour une exclusivité de ses déclarations à l'occasion d'une grande épreuve à laquelle elle participe; ou encore qu'elle ait établi des accords avec des partenaires personnels. De telles conventions risquent fatalement d'entrer en contradiction avec celles qu'aura pu passer la fédération elle-même en tant qu'organisateur de l'événement ou que gestionnaire de ses équipes nationales. Et la solution des conflits qui s'ensuivent immanquablement sera particulièrement laborieuse, même dans les cas où il paraîtrait incontestable que le pouvoir fédéral est le seul titulaire des droits en cause. De là, l'intérêt d'établir avec les sportifs des conventions fixant clairement les droits et libertés de chacun².

Alors, providence? Le pouvoir fédéral ne l'est certainement pas dans le sens où on l'entend habituellement et où certains paraissent le considérer. On ne peut ni tout attendre de lui, ni exiger qu'il règle dans un sens favorable, à chaque demandeur, les problèmes qu'il lui présente. Reste que la solidarité qu'il doit garantir et assumer est certainement la seule chance de survie de l'édifice sportif. Les difficultés qu'il doit affronter ne peuvent fournir des prétextes à mauvais procès, mais simplement lui donner des raisons de s'améliorer et de se renforcer; car, s'il n'a pas les moyens d'être providentiel, il ne peut davantage compter sur la providence pour devenir le manager des intérêts contradictoires qu'il lui faut gérer.

« Manager », plutôt, aussi, que « gendarme ». Ce n'est pas dire qu'il doit s'effacer dans son rôle de gardien de l'ordre sportif. Bien au contraire. Mais cet ordre, aujourd'hui, n'inclut pas seulement le terrain et le système institutionnel qui l'entoure : il doit se placer dans le siècle et en intégrer toutes les implications économiques et sociales qui l'intéressent.

^{1.} Article 19, alinéa 3, loi nº 84-610 du 16 juillet 1984.

^{2.} Une charte du sportif de haut niveau est actuellement en cours d'élaboration.

A ce stade, il faut mettre l'accent sur les compétences. Le pouvoir fédéral ne survivra-t-il qu'au prix de l'effacement du bénévolat, si souvent décrié, et dont de bons esprits prévoient volontiers la disparition? Sans aucun doute, pour faire face, il faudra recourir à davantage de professionnels de la gestion et du management. Mais le mouvement sportif a déjà connu une expérience analogue avec la venue de cadres techniques professionnels qui peu à peu ont pris leur place dans l'organisation sportive; au début, il v a bien eu quelques grincements; mais aujourd'hui, nul ne se plaint de cette évolution indispensable aux progrès des sportifs. La démarche peut se renouveler dans une autre perspective. Sans doute posera-t-elle des problèmes de pouvoir plus délicats à manier, car il faudra bien revenir sur des habitudes de fonctionnement largement dépassées : mieux articuler les fonctions de conception, de direction et de contrôle que ne le font, pour l'heure, des statuts vieillis ; concevoir un mode de gestion plus ramassé et plus performant. Mais il n'y a pas de raison particulière pour mettre au rancard une tradition associative qui a fait ses preuves.

Au contraire : le pouvoir fédéral ne se conçoit que par rapport au réseau associatif dans lequel il s'intègre et qui lui donne, mieux que tout autre modèle, l'autonomie indispensable au monde du sport. N'oublions pas que c'est cet espace de liberté, et lui seul, qui a permis au talent des hommes de remporter, à Séoul, une victoire éclatante sur les boycotts d'avant ; et que, sans lui, le sport perdrait tout son sens.

RÉSUMÉ.— Le pouvoir fédéral est à la fois la résultante et le soutien du réseau universel qui regroupe, dans un même ensemble institutionnel, pratiquants, dirigeants, clubs, fédérations nationales et internationales. Système privé, cette construction est étroitement solidaire; et si elle subit depuis quelques temps la pression des Etats et des pouvoirs économiques, elle ne pourra se maintenir que si ses pièces maîtresses, en particulier les fédérations, savent s'adapter à l'évolution socio-économique.

Le pouvoir fédéral ne peut se limiter à demeurer le gendarme de l'ordre sportif; il n'a pas les moyens d'être la providence que sa population voudrait. Il ne peut assurer sa position qu'en devenant le centre de partenariats multiples, c'est-à-dire, un « pouvoir-manager » : cette évolution ne se fera qu'au prix de transformations sensibles des structures traditionnelles, accordant une place plus large à des professionnels de la gestion et du management.