

Responsable de la publication

Élodie Lavignotte

Équipe éditoriale

Markus Gabel, Jérôme Castelot,
Anaïs Teston

Conception graphique et mise en page

Nicolas Bessemoulin, Denis Carpentier,
Éliane Rakoto

Contacteur la rédaction

cahiersfrancais@dila.gouv.fr

Impression

DILA

Crédits photos :

Photo de couverture

© ADOBE STOCK

Photo de quatrième

© ADOBE STOCK

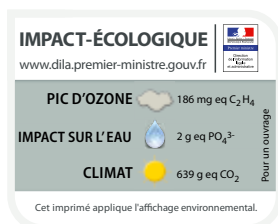
Avertissement au lecteur

Les opinions exprimées dans les articles n'engagent que leurs auteurs.

Ces articles ne peuvent être reproduits sans autorisation. Celle-ci doit être demandée à la Direction de l'information légale et administrative
26, rue Desaix 75727 Paris Cedex 15
ou droits-autorisation@ladocumentationfrancaise.fr

© Direction de l'information
légale et administrative, Paris 2020

En application de la loi du 11 mars 1957 (art.41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.



#Edito

Le numérique : un défi pour les États

Le développement d'internet a permis la création du cyberspace, où les données circulent librement en s'affranchissant des frontières étatiques. Cet espace virtuel remet aujourd'hui en cause la souveraineté des États et fragilise les systèmes démocratiques actuels. En effet, des entreprises multinationales, qui collectent et exploitent massivement des données, échappent – bien souvent – aux contraintes juridiques prévues, notamment en matière fiscale et concurrentielle. Elles commencent à concurrencer les États dans certaines de leurs fonctions régaliennes. Face à ces défis, mais aussi aux difficultés liées à la désinformation, au ciblage ou à l'insécurité des transactions, il est attendu de la puissance publique une plus grande intervention. La France et l'Union européenne tentent de diffuser leur propre modèle de la souveraineté numérique. Leurs champs d'action principaux sont la cyberdéfense, la protection des données personnelles et la politique de concurrence. Pour répondre à ces nouveaux défis, certains pays s'adaptent en employant des méthodes plus « agiles » et « orientées produits », d'autres choisissent une voie plus autoritaire.

Dans ce numéro, nous proposons également un tour d'horizon de la politique du sport ainsi qu'un débat portant sur les pouvoirs du Parlement européen. Le « Point sur » se penche sur la notion de régime de retraite. Enfin, la rubrique « C'était en » revient sur le contexte de la promulgation de la loi Gayssot.

Cahiers français

En raison des circonstances exceptionnelles liées à la crise du Covid-19 nous n'avons pas été en mesure de livrer ce numéro à la date prévue. Nous prions nos lecteurs de bien vouloir nous excuser pour la gêne occasionnée.

#Sommaire

05

#Politiques publiques

Le sport :
quelle politique publique ?
Conseil d'État



© LAURENT GRANDGUILLOT/REA

© [VEGEFOX.COM]/ADOBE STOCK



17 #Dossier

Comprendre la souveraineté numérique

18/ Définition et enjeux
de la souveraineté numérique
Pauline Türk

30/ Souveraineté numérique :
quelles stratégies
pour la France et l'Europe ?
Bernard Benhamou

40/ La protection des données
personnelles, un enjeu majeur
Marie-Laure Denis

50/ La gouvernance du monde
numérique : que fait l'Europe ?
Annie Blandin

58/ Transformer l'État
pour l'adapter au monde
numérique ?

Clément Mabi

68/ Cyberdéfense :
quelle stratégie
pour la France ?

Claire Landais

76/ Contrôle du cyberspace
et souveraineté numérique
en Russie

Céline Marangé, Nicolas Mazzucchi

86

#Les plus de la rédaction

86 / Ce qu'il faut retenir

87 / Les chiffres clés

88 / Les mots du dossier

89 / Le dossier en dessins

90 / Les dates clés

91 / Pour en savoir plus

93 **#En débat**

Faut-il renforcer les pouvoirs du Parlement européen ?

Olivier Rozenberg, Sylvain Kahn



DILIFF/CC BY-SA 3.0

105 **#Le Point sur**

La notion de régime de retraite

Thierry Tauran



© [JIRSAK]/ADOBE STOCK

109 **#C'était en... 1990**

La loi Gayssot

Thomas Hochmann



© HELENA SCHAETZLE/LAIF-REA



→ Retrouvez l'univers Cahiers français sur
www.vie-publique.fr/cahiers-français
 → Les fiches au format mobile



PARIS 2024



Politiques publiques



Le sport : quelle politique publique ?

Conseil d'État

Le sport est omniprésent dans notre société. Soutenir cette activité qui exerce une attirance forte sur les Français, rechercher une gouvernance concertée et partagée, constituer un levier pour de multiples politiques publiques... : telle est l'ambition de l'État et des collectivités territoriales dans le domaine du sport.

Nous reproduisons ce texte avec l'aimable autorisation du Conseil d'Etat. Le texte a été initialement publié dans : *Étude annuelle 2019. Le sport : quelle politique publique?* Conseil d'État, 2019. Il s'agit de la synthèse de l'étude.

Politiques publiques

Après avoir accueilli en 2019 la Coupe du monde féminine de football, la France sera l'hôte en 2023 de la Coupe du monde de rugby et, en 2024, des Jeux olympiques et Paralympiques d'été. Le spectacle sportif, dont les plus grands événements ont un retentissement mondial, exerce une attirance forte sur le public. Constitué d'une multitude de pratiques, individuelles ou collectives, le sport comporte une dimension culturelle, qui repose sur une histoire, sur le suspense du jeu, sur des records, mais aussi sur la diversification et l'évolution du geste sportif. Fait social global, il reflète les évolutions sociales et économiques contemporaines. Le sport peut agir comme un facteur de cohésion nationale, de citoyenneté et d'éducation. Il constitue un champ d'affirmation de la grandeur nationale et un objet de politique publique. Pour figurer en bonne place dans les classements auxquels

aboutissent les compétitions internationales, la France a développé une politique de soutien au sport de haut niveau, avant de déployer la politique publique du sport vers de nombreux objectifs. L'article L. 100-1 du code du sport désigne ainsi les activités physiques et sportives comme un élément important de l'éducation, de la culture, de l'intégration et de la vie sociale. Toutefois, s'il garde un rôle important dans la répartition des moyens financiers et humains alloués au sport, l'État n'est pas le premier financeur de la politique publique du sport, les collectivités territoriales apportant chaque année au financement des équipements sportifs et des associations sportives près de 12 milliards d'euros.

Depuis les années 1980, la croissance des activités commerciales liées au sport s'est accélérée, avec l'hypermédiatisation des grandes compétitions. La retransmission de tels événements constitue un des programmes les



Visite de Florence Parly, ministre des Armées, et de Roxana Maracineanu, ministre des Sports, au Centre national des sports de la défense pour la signature d'un protocole de soutien au sport de haut niveau

© VINCENT LOISON/SIPA

plus attractifs pour les chaînes et une source de financement pour les ligues et fédérations, mais aussi, grâce à des mécanismes de solidarité, pour le sport amateur. La dimension économique du sport réside par ailleurs dans le développement de nouveaux services et de nouveaux métiers, en lien notamment avec l'impact de mieux en mieux identifié des activités physiques et sportives sur la santé.

“

***Le sport peut agir
comme un facteur
de cohésion nationale,
de citoyenneté
et d'éducation***

Le sport est enfin marqué par une ambivalence fondamentale. Vecteur de bien-être et de santé, il peut s'accompagner de conduites qui, comme le dopage, présentent des risques pour les sportifs de haut niveau comme pour les sportifs amateurs et nécessitent une intervention de la puissance publique. Il peut réconcilier les peuples et exalter les oppositions ; il suppose le respect de l'intégrité et du *fair-play*, mais peut abriter des pratiques contestables. La tension demeure permanente entre les finalités assignées au sport et les problématiques relatives à son financement, à l'âpreté de la compétition et au respect des règles éthiques. Compte tenu de l'évolution des pratiques et de leurs enjeux socio-économiques, le Conseil d'État a choisi de faire porter son analyse non seulement sur le sport organisé dans un cadre fédéral, mais sur les activités physiques et sportives, selon un *continuum* s'étendant d'une activité modérée à la pratique régulière

d'activités d'intensité élevée, comme celle des sportifs de haut niveau.

À la suite des auditions conduites et des débats auxquels ont donné lieu les six conférences publiques organisées sur ce thème, il apparaît que le sport repose en France sur des responsabilités partagées, qui sont à la recherche d'un modèle de gouvernance original, qu'il constitue un levier pour de multiples politiques publiques et se situe au croisement de défis économiques et sociétaux majeurs. Point de convergence d'enjeux déterminants pour l'intérêt général, il appelle une politique publique ambitieuse, fondée sur la concertation des acteurs, la démocratisation des pratiques et une régulation effective.

***Le sport : des responsabilités
partagées, à la recherche
d'un modèle original
de gouvernance***

Si l'État, les collectivités territoriales et les acteurs économiques ont commencé à interagir avec le mouvement sportif dès le début du xx^e siècle, le partage des rôles entre ces acteurs a connu de fortes évolutions. Le mouvement sportif a été, chronologiquement, le premier acteur de la gouvernance du sport. Dès les débuts de la III^e République, l'État a marqué son intérêt pour l'utilisation de la gymnastique à des fins de préparation militaire. À partir des années 1920, les politiques sociales conduites par les municipalités ont intégré le sport dans une approche le reliant à la santé et à l'hygiène. Après la mise en œuvre d'une première politique publique du sport sous le Front populaire, l'État a souhaité affirmer son intervention dans le champ sportif en posant le principe de la délégation d'une partie de ses prérogatives aux fédérations dès 1945. Il a accentué cette approche tutélaire par la prise en main du sport de haut niveau dans les années 1960. Les conseillers techniques sportifs (CTS)

Politiques publiques

et l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) trouvent leur origine dans cette période fondatrice.

Deux décennies plus tard, les nouvelles conditions économiques et les lois de décentralisation ont favorisé l'implication des collectivités territoriales dans le développement du sport pour tous et dans le soutien au sport professionnel. Elles sont devenues les premières contributrices au financement des pratiques et des équipements sportifs, sans que leur place soit véritablement reconnue au sein d'une gouvernance où la politique publique relève d'abord de l'État et les règles du jeu du mouvement sportif.

La relation particulière de l'État avec les fédérations sportives demeure. Mais les dispositifs d'agrément et de délégation de service public n'ont plus la force qu'ils avaient dans la seconde moitié du siècle dernier. Cette relation, marquée par un soutien financier et technique de l'État au monde sportif, dans un cadre de plus en plus partenarial, garde sa pertinence dans le sport de haut niveau, compte tenu de ses enjeux spécifiques. Elle doit en revanche être redéfinie en ce qui concerne le développement des activités physiques et sportives, afin de se concentrer sur des priorités stables et de mieux appréhender l'évolution des comportements sportifs. À la nécessité de mieux prendre en compte la pluralité des acteurs institutionnels, s'ajoute en effet l'évolution des pratiques sportives, qui s'exercent de moins en moins dans le cadre d'une licence souscrite auprès d'un club. Si l'on dénombre en France plus de 16 millions de licences sportives auprès des fédérations, au moins un pratiquant sur trois n'est pas titulaire d'une telle licence. Selon le Baromètre national des pratiques sportives 2018 réalisé par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), les Français ont une préférence pour la pratique individuelle ou autonome, de plein air, à des



fins de santé et de détente. Toutefois, dès lors que les pratiques sportives auto-organisées ou informelles peuvent procurer des bienfaits ou présenter des risques, qu'elles utilisent parfois des équipements publics et constituent un champ de développement économique, elles intéressent les acteurs du sport.

Depuis une quinzaine d'années, ces acteurs sont à la recherche d'une gouvernance plus partagée, qui permettrait une meilleure concertation, tenant compte de leurs responsabilités respectives, clarifierait les priorités et leur donnerait les moyens de mieux répondre à l'évolution des pratiques. La création de l'Agence nationale du sport (ANS) en avril 2019 vise à les rassembler sur des objectifs communs, notamment pour maximiser le nombre de médailles françaises aux Jeux olympiques et Paralympiques de 2024. À quelques années de cette échéance pour laquelle l'ensemble des acteurs sont mobilisés, cette réforme suscite de fortes attentes.

Les communes sont le premier financeur public du sport en France, même si aucun texte ne les oblige à intervenir dans le domaine sportif, à l'exception de la prise en charge des équipements sportifs nécessaires à la pratique de l'éducation physique et sportive

PIQSELS/CCO

Le sport : un levier pour des politiques publiques au croisement de défis sociétaux et économiques

Susceptible d'améliorer la santé du pratiquant, de lui apporter du bien-être, de l'inscrire dans des relations sociales et de le mettre au contact de la nature, le sport peut aussi présenter des risques liés à un manque d'apprentissage, à la consommation de produits visant à améliorer les performances ou à sculpter une silhouette ; il peut être terni ou fragilisé par des excès, des discriminations ou des violences. Son rôle éducatif, dont l'arbitre constitue une figure majeure, est aujourd'hui reconnu. Mais les inégalités sociales et la persistance de stéréotypes ont un impact négatif sur l'égalité d'accès à la pratique. Le sport apparaît ainsi au confluent d'enjeux sociétaux majeurs concernant l'éducation, la citoyenneté, la sécurité publique et la santé.

Le sport génère une économie dynamique, fondée sur des biens de consommation spécifiques et des services. En affirmant l'application des règles de concurrence au domaine du sport, la jurisprudence européenne a exercé une influence déterminante sur le développement de cette économie. Si le poids économique réel du sport ne reflète pas exactement son impact médiatique, le retentissement de certaines disciplines et de certaines compétitions peut donner à celles-ci une forme d'ascendant sur les pouvoirs publics. Le sport peut représenter un vivier de création d'emplois répondant à une demande d'activités physiques et sportives liées au bien-être et à la santé. L'attraction qu'exerce le spectacle sportif fait des droits de retransmission des grandes compétitions un objet de convoitise, qui structure depuis une trentaine d'années le secteur de l'audiovisuel. Ces droits *premium* constituent un investissement stratégique pour les chaînes

et une source majeure de financement de l'ensemble des disciplines sportives, notamment grâce à la taxe dite « Buffet ». Toutefois, la marchandisation accentuée du sport spectacle à l'échelle européenne, concentrée sur certains sports, entraîne des déséquilibres. La force des intérêts financiers en jeu peut mettre en péril les valeurs du sport, son suspense intrinsèque, et avoir des conséquences néfastes sur les sportifs professionnels et de haut niveau.



La force des intérêts financiers en jeu peut mettre en péril les valeurs du sport

À la recherche de nouvelles ressources dans un contexte de réduction des dépenses publiques et de développement d'offres de services sportifs concurrentielles, le mouvement sportif est confronté à la nécessité de former ses personnels bénévoles, non seulement pour assurer la gestion des fédérations et des clubs, mais pour proposer des activités répondant à l'évolution des pratiques. Il fait en outre face à des exigences renforcées de démocratie et de transparence.

Concier, démocratiser et réguler, pour une politique sportive ambitieuse

Rassembler et responsabiliser les acteurs de la politique publique du sport

Eu égard aux enjeux déterminants qu'il concentre pour l'intérêt collectif, le sport doit faire l'objet d'une politique publique. Il revient à l'État de définir cette politique.

Mais il n'est pas le seul acteur à la mettre en œuvre. La création de l'ANS renouvelle profondément l'organisation de la gouvernance du sport, tandis que la réforme de l'organisation territoriale de l'État modifie les conditions d'intervention des services du ministère des Sports dans les départements et les régions. Pour sécuriser cette nouvelle architecture, le Conseil d'État estime nécessaire de préciser que la politique publique et la stratégie nationale et internationale en matière de sport de haut niveau, de haute performance sportive et de développement de la pratique sportive pour le plus grand nombre, sont déterminées par le Gouvernement et que le rôle de l'ANS dans la mise en œuvre d'une telle politique publique s'inscrit dans le cadre de la stratégie arrêtée par l'État, précisée par une convention d'objectifs signée avec celui-ci. La représentation du sport au niveau gouvernemental paraît en outre indispensable pour incarner et représenter cette politique publique, sous l'autorité du Premier ministre, et pour veiller au respect des enjeux essentiels du sport. Les différents acteurs nationaux que sont l'ANS, les ministères intéressés et le COJOP (Comité d'organisation des Jeux olympiques et Paralympiques de 2024), pourraient être réunis chaque année afin de contribuer à la définition d'une stratégie pluriannuelle de développement des pratiques sportives et de soutien au sport de haute performance. Cette réunion devrait relever d'une instance de pilotage politique, à un niveau qu'il appartiendrait au Gouvernement de définir. La création de l'ANS doit par ailleurs conduire à revoir les missions de la direction des sports, dont le rôle stratégique se trouve renforcé. Toutefois, le caractère plus partenarial des relations entre l'État et les fédérations sportives ne doit pas nécessairement aboutir à la suppression de la tutelle, qui constitue une forme de reconnaissance du lien étroit entre le sport et l'intérêt général.



Une fédération sportive est une union d'associations sportives dont l'objet est de rassembler les groupements qui y sont affiliés ainsi que les licenciés. Les fédérations peuvent être agréées par le ministère : la loi leur reconnaît alors une mission de service public

© PIERRE GLEIZES/REA

Les conseillers techniques sportifs, qui ont renforcé l'organisation du sport fédéral en France et dont le rôle est reconnu, ont fait l'objet de plusieurs tentatives de réforme. Si plusieurs scénarii sont envisageables, il est souhaitable de confier à l'ANS la répartition des CTS entre les fédérations, de faire évoluer progressivement cette répartition selon des critères objectifs, tout en modifiant peu à peu le régime de prise en charge de leur rémunération, et d'accorder à l'ANS les moyens de subventionner cette rémunération auprès des fédérations qui ne pourraient pas l'assumer seules.

Il ne paraît pas indiqué de revoir la répartition des compétences entre les collectivités territoriales, chacune étant en mesure d'apprécier, dans une logique de subsidiarité, les besoins des pratiquants, en particulier des pratiquants auto-organisés. Il faut en revanche assurer les conditions d'une concertation territoriale permettant aux différentes collectivités d'organiser la compétence sportive en fonction de la situation locale, en s'appuyant sur des projets sportifs territoriaux. Par ailleurs, eu égard aux

coûts que doivent assumer les collectivités territoriales pour assurer le respect de normes édictées par les fédérations sportives, le rôle de la Commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES) peut être encore renforcé. Il est notamment souhaitable de promouvoir, avec l'appui du Comité national olympique et sportif français (CNOSF), la capacité des fédérations nationales à procéder à des adaptations des règles internationales pour tenir compte de contraintes matérielles ou techniques locales.

La construction d'une gouvernance concertée et partagée du sport doit en outre s'accompagner d'un approfondissement de la démocratisation et de la responsabilisation du mouvement sportif. Alors que les clubs sportifs sont rarement membres de l'assemblée générale de leur fédération, il est souhaitable de prévoir l'élection du président et des instances chargées de diriger les fédérations agréées au suffrage direct par les clubs et de limiter à trois le nombre de mandats successifs des présidents de ces fédérations. Les fédérations et associations sportives doivent accroître le niveau de compétence de leurs dirigeants bénévoles dans les domaines juridique, comptable, commercial et numérique par des actions de formation initiale et continue, pour développer leur activité et sécuriser leurs emplois salariés. Une plus grande mutualisation des ressources et moyens, un recours plus important au mécénat de compétences, leur permettraient de développer leur activité sans mettre en péril leur équilibre financier. Le sport étant l'un des secteurs privilégiés d'intervention des associations, qui font appel à de nombreux bénévoles et bénéficient moins qu'autrefois de l'apport des contrats aidés, il est utile et pertinent d'y promouvoir une articulation avec les dispositifs visant à favoriser l'engagement des jeunes dans la citoyenneté, tels que le Service civique et le Service national universel.

Enfin, pour préserver l'intégrité du sport, la responsabilisation accrue du mouvement sportif dans le cadre de la nouvelle Agence doit s'accompagner d'une meilleure prise en compte des exigences de transparence et d'éthique. La charge de mettre en place les mécanismes de prévention, de détection et de répression des atteintes à l'intégrité repose d'abord sur les organisations sportives elles-mêmes. Aussi est-il souhaitable que le CNOSF mette en place un dispositif indépendant d'évaluation de l'éthique dans le sport, afin de promouvoir une logique de contrôle interne et de normalisation visant un haut degré d'exigence. La délégation de service public accordée à certaines fédérations, qui constitue un actif immatériel précieux, doit par ailleurs s'accompagner d'objectifs précis en matière de gouvernance de ces fédérations. L'indépendance des organes disciplinaires de ces dernières doit également être renforcée.

Vue aérienne du site de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) à Paris dans le bois de Vincennes

© LAURENT GRANDGUILLOT/REA

