

L'organisation du sport dans les Etats membres de l'Union européenne

Sous la direction de Colin Miège et Julian Jappert

Avant-propos :
Laurent Thieule
Sophie Auconie
Stéphane Maisonnas

Think tank européen Sport et Citoyenneté - Année 2013

Sport et Citoyenneté est un think tank européen spécialisé dans l'étude des politiques sportives et dans la promotion des valeurs du sport comme éléments constitutifs d'une citoyenneté européenne.

Avec le soutien de



Audencia Nantes
Ecole de Management

Le traité de Lisbonne confère à l'Union européenne une compétence nouvelle : celle de participer à la promotion du sport dans l'optique d'une part d'améliorer la santé et le bien-être des citoyens européens, mais aussi de renforcer le rôle du sport dans la cohésion sociale et l'éducation à l'échelle européenne.

Si des traits communs à plusieurs modèles sportifs européens apparaissent, comprendre les relations de pouvoir et leur répartition s'avère complexe. C'est afin d'apporter une contribution à la connaissance des modes d'organisation et de gouvernance du sport en Europe que l'idée d'un panorama est apparue.

Dans l'exercice de comparaison, deux critères sont classiquement retenus : le degré d'intervention de l'Etat dans les affaires sportives et la structuration du mouvement sportif. Chaque Etat membre fixe les objectifs de sa politique sportive en fonction de priorités nationales, et les traditions politiques et

juridiques jouent grandement dans la répartition des pouvoirs et le rôle donné au mouvement sportif. Aussi, s'attarder sur les dimensions culturelles et sociales paraît pertinent. C'est l'ambition de cet ouvrage pratique : caractériser les modes de gouvernance du sport dans les Etats membres de l'UE.

Julian Jappert



Ancien juriste/lobbyiste spécialisé dans la réglementation sportive pour le groupe Canal + et la Commission européenne, il dirige actuellement le think tank *Sport et Citoyenneté*.

Colin Miège

Co-directeur du Comité Scientifique de *Sport et Citoyenneté*. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages et articles sur la dimension européenne du sport.



**Sport and
Citizenship**

Sport serving society



**Sport et
Citoyenneté**

Le Sport au service de la société

PORTUGAL

Nombre d'habitants : 10 562 178

Superficie : 92 345 km²

Nombre de fédérations : 61

Nombre de clubs : 11 617

Nombre de participants : 523 168²⁸

1. La pratique sportive

Reconnaissant, a priori, que le taux de 36% de pratique de l'activité physique et sportive au Portugal est faible lorsqu'il est comparé au taux moyen européen (40%), il est important de mentionner qu'il est possible de questionner la valeur des données exprimées dans l'Eurobaromètre « Sport et Activités physiques » publié en mars 2010 concernant le Portugal, en raison de questions terminologiques et culturelles.

Toutefois, selon l'Eurobaromètre, 55% de la population résidant au Portugal déclare ne jamais pratiquer une activité physique et sportive ou ne le faire pas régulièrement. Le Portugal compte parmi les Etats membres les moins physiquement actifs en Europe.

Les motivations principales des pratiquants sont l'amélioration de la santé, la relaxation et l'aspect ludique.

²⁸ Sources : Recensement INE 2011, IPDJ 2011

Concernant le bénévolat, la proportion de personnes ayant une activité bénévole est très faible (2%), ce qui place la Portugal parmi les pays ayant le plus faible pourcentage, avec la Grèce et le Pologne. Cet engagement bénévole est avant tout occasionnel (31%).

2. Le cadre législatif

La première Constitution de la République portugaise date de 1976, et depuis lors, le « droit à la culture physique et au sport » a été porté au rang de droit fondamental (article 79).

Dans son paragraphe 2, l'article mentionne ainsi qu' « *il incombe à l'Etat, en collaboration avec les écoles et les associations et organisations sportives, de promouvoir, stimuler, guider et aider à la pratique et la diffusion de la culture physique et sportive, ainsi que d'éviter la violence dans le sport* ».

L'Etat joue le rôle de régulateur, de contrôleur et d'évaluateur des politiques sportives. L'exécution de ces politiques est de la responsabilité des divers partenaires du sport conformément aux dispositions de la loi-cadre sur le sport, qui est la « *loi des bases de l'activité physique et sportive* »²⁹.

Les principaux partenaires de l'Etat pour l'exécution des politiques sportives sont les fédérations, dotées du statut d'utilité publique sportive, entités

²⁹ Loi n° 5/2007 du 16 janvier 2007

auxquelles sont transférés des pouvoirs de nature publique – en particulier des pouvoirs de réglementation et de discipline. Par conséquent, des fonds publics leur sont alloués, conformément au régime juridique des fédérations sportives (décret-loi n° 248-B / 2008 du 31 décembre 2008). Il est important de souligner l'application du principe d'unicité, en vertu duquel ne peut exister qu'une fédération pour chacune des disciplines sportives. L'organisation, la réglementation et la direction de l'activité sportive au niveau national sont donc de la responsabilité exclusive de chacune des fédérations.

La concession d'argent public susmentionnée en faveur des fédérations est réalisée par l'intermédiaire de la signature de « contrats-programmes de développement sportif », dont le régime est prévu dans le décret-loi n°273/2009 du 1^{er} octobre 2009. Le processus de passation d'un contrat-programme de développement sportif débute avec la présentation d'une candidature, dans laquelle doit figurer, entre autres documents, un programme sportif. La durée du programme présenté est d'un an, coïncidant avec l'année civile. Après approbation de la candidature par l'Etat, le contrat-programme est signé pour un an, la fédération étant financée dans les termes et pour les besoins du programme sportif présenté. Une fois la période de validité du programme sportif terminée, l'État contrôle l'exécution du contrat-programme.

Le Portugal est un pays interventionniste du point de vue législatif. Il existe de nombreuses législations de l'Etat appliquées au sport.

En plus de celles précédemment citées, il est possible de mentionner notamment les suivantes :

- Régime juridique de la médecine sportive³⁰.
- Loi contre la violence dans le sport³¹.
- Mesures d'aide au développement du sport de haut niveau³².
- Régime de responsabilité de la direction technique des installations sportives³³.
- Régime d'accès à l'activité d'entraîneur sportif et de son exercice (décret-loi 40/2012 du 28 août 2012).
- Régime juridique des sociétés anonymes sportives (décret-loi n° 10/2013 du 25 janvier 2013).
- Régime juridique de l'assurance sportive (décret-loi n° 10/2009 du 12 janvier 2009).
- Loi antidopage dans le sport (loi n° 38/2012 du 28 août 2012).
- Mesures spécifiques d'aide à la préparation et à la participation internationale des sélections ou d'autres représentations sportives nationales (décret-loi n° 45/2013 du 5 avril 2013).

3. La politique sportive

Le ministre des affaires présidentielles et parlementaires est responsable de la jeunesse et du sport. Il a délégué ses compétences au Secrétaire d'État à la Jeunesse et aux Sports.

30 Décret-loi n° 345/99 du 27 août 1999

31 Loi n° 39/2009 du 30 juillet 2009

32 Décret-loi n° 272/2009 du 1er octobre 2009

33 Loi n° 39/2012 du 28 août 2012

Afin d'exécuter ces politiques publiques, ce dernier s'appuie sur l'Institut Portugais des Sports et de la Jeunesse (« *Instituto Português de Desporto e Juventude* » - IPDJ, I.P.). L'objectif général de la politique sportive portugaise est le développement et la promotion du sport pour tous.

À noter également l'existence du Conseil national du sport, qui est un organe consultatif placé aux côtés du Secrétaire d'Etat à la Jeunesse et aux Sports et qui regroupe, de forme plurielle et fonctionnelle, des représentants publics et des représentants de tous les agents sportifs privés.

4. Les principaux acteurs

La promotion du sport au Portugal est réalisée grâce à l'action commune d'entités publiques et privées.

Au niveau décentralisé, l'action des régions autonomes (Açores et Madère) et des municipalités est à relever.

Parmi les entités privées se distinguent, parmi d'autres, les gymnases et académies, les organisations culturelles, de loisirs et sportives, les clubs, les associations, les fédérations et les entités membres de confédérations.

4.1 L'organisation publique du sport

Outre l'action du Gouvernement et de l'administration publique sportive, il existe d'autres secteurs d'intervention publique dans le domaine du sport.

Le « sport scolaire » – sous la tutelle du ministère de l'Education et des Sciences (MES), par l'intermédiaire des services de la direction générale de l'Education (DGE) qui est le cabinet de coordination du sport scolaire.

Le « sport universitaire » – sous la tutelle du ministère de l'Education et des Sciences (MES), par l'intermédiaire de la fédération académique du sport universitaire (FASU), qui fait partie du mouvement associatif sportif et qui, dans ce contexte, est également financée par l'IPDJ, I.P.

Le « sport militaire et des forces de sécurité » – sous la tutelle du ministère de la Défense (MD) et du ministère de l'Intérieur (MI).

Le « sport promu par les municipalités » – destiné aux habitants d'une municipalité et promu par les mairies et conseils exécutifs des communes (« *Juntas de freguesias* »).

Le « sport pour les travailleurs », encadré par la fondation INATEL, qui se trouve sous la tutelle du ministère de la Solidarité et de la Sécurité sociale.

Le « sport pour les personnes handicapées » – encadré par la fédération portugaise des sports pour personnes handicapées et par le comité paralympique du Portugal, qui font tous les deux partie du mouvement associatif sportif et par conséquent financés conjointement par l'IPDJ, I.P. et par l'institut national pour la réhabilitation (« *Instituto Nacional para a Reabilitação, I.P.* »).

4.2 L'organisation privée du sport

Le mouvement sportif portugais n'est pas consolidé. Le Comité olympique portugais est une entité distincte de la Confédération sportive portugaise.

L'organisation privée du sport repose en règle générale sur le volontariat et la liberté d'association. Les sociétés à but lucratif ne sont pas exclues, en particulier les sociétés anonymes sportives (SAS).

4.2.1 Le mouvement olympique et paralympique portugais

Le Portugal participe au mouvement olympique et paralympique international. Il participe de fait, par l'intermédiaire du Comité Olympique Portugais (COP), aux Jeux Olympiques depuis 1912 (Stockholm).

Le COP, fondé en 1909, a comme membres effectifs les fédérations olympiques et comme membres extraordinaires, d'autres entités, publiques et privées, à vocation sportive, culturelle ou scientifique, qui peuvent contribuer à la réalisation de ses objectifs.

L'importance institutionnelle du COP figure même dans la loi des bases des activités physiques et sportives (article 12), où, dans le paragraphe n° 2, il est déterminé que le COP « (...) dispose d'une compétence exclusive pour constituer, organiser et diriger la délégation portugaise participant aux Jeux Olympiques et aux autres compétitions sportives réalisées sous l'égide du comité International Olympique, en collaborant à leur préparation et en stimulant la pratique des activités qui y sont représentées. »

Par ailleurs, d'autres instruments législatifs confèrent au COP une grande importance nationale. En effet, la loi (i) confie au COP des responsabilités dans le contexte de l'enregistrement des athlètes olympiques ; (ii) prévoit que la politique sportive de l'Etat soit définie en se basant sur les « cycles olympiques » ; (iii) prévoit

que le COP intervienne, par l'émission d'avis, dans de multiples domaines ; (iv) assure la protection juridique à laquelle sont soumis les symboles olympiques, en reconnaissant au COP le droit exclusif de l'utilisation de ces derniers sur le territoire national ; (v) intègre le COP dans la nouvelle commission permanente du conseil national du sport et dans le nouveau conseil consultatif de l'IPDJ, I.P.

Ce cadre de reconnaissance permanente, par le Gouvernement, de la mission du COP dans le contexte de la préparation olympique et la reconnaissance et la stimulation, par l'administration publique, de « *l'autonomie des organisations sportives pour le développement et la mise en œuvre de leurs vocations* » ont été à la genèse d'une importante évolution qui a eu lieu en 2005, lorsque le COP a assumé « (...) *la responsabilité exclusive de la direction et de la gestion du programme de préparation olympique* ». Cette évolution n'a été possible que parce que l'Etat portugais l'a considérée comme utile et nécessaire et l'a matérialisée par la célébration d'un contrat-programme entre le COP et l'Institut des Sports du Portugal (nom en vigueur à l'époque).

En 2008, le Comité Paralympique du Portugal (CPP) a été fondé. Auparavant, le mouvement paralympique était représenté par la fédération portugaise des sports pour personnes handicapées. La première participation portugaise aux Jeux Paralympiques remonte à 1972 à Heidelberg, en Allemagne. A suivi une période d'interruption temporaire de douze ans jusqu'aux Jeux de New York, époque à laquelle le Portugal a recommencé à participer régulièrement.

La loi des bases des activités physiques et sportives, dans son article 13, définit le principe suivant :
« ... sont appliquées au Comité Paralympique du Portugal, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de l'article précédent [COP], concernant les sportifs handicapés et les compétitions sportives internationales respectives. »

4.2.2 La Confédération portugaise des sports

En ligne avec des organisations internationales et régionales comme SportAccord et ENGSO, la confédération portugaise des sports est l'entité qui réunit au Portugal les fédérations sportives olympiques et non olympiques.

4.2.3 Les fédérations sportives

Parmi les 61 fédérations sportives dotées du statut d'utilité publique sportive, deux ont une dimension multisports : la fédération académique du sport universitaire et la fédération portugaise des sports pour personnes handicapées. Elles sont toutes deux organisées en fonction de la pratique cumulative de diverses disciplines et/ou des catégories sportives pour le handicap qu'elles représentent.

4.2.4 La Fondation du Sport

La Fondation du Sport est l'entité qui, en vertu des majorations fiscales prévues par la loi, est responsable, en première instance, de la captation de fonds privés pour le sport, par l'intermédiaire, notamment, du mécénat sportif et de la captation inhérente de parrainages et d'investissements associés au sport. Cette fondation est

également responsable de la gestion des centres de haut niveau du Portugal, qui sont des infrastructures d'excellence pour la pratique sportive de haut niveau, dans de multiples modalités, du Nord au Sud du pays.

5. Le financement du sport

Le sport portugais génère, selon l'Institut national de statistique, 1,5 milliard d'euros et représente près de 0,8% de la valeur ajoutée brute du Portugal.

Les fédérations sportives ont reçu en 2012 près de 30 millions d'euros, sur une dépense publique totale de l'Institut portugais du sport et de la jeunesse d'environ 60 millions d'euros, soit 0,08 % de la dépense publique centrale.

Le sport est financé au niveau local par les municipalités dont le niveau de dépense a été de 275 millions d'euros en 2010, ce qui représente 2,6 % de la dépense publique locale. Cela couvre les activités des clubs locaux, ainsi que l'investissement et le maintien des infrastructures locales.

FAITS MARQUANTS

- Modèle interventionniste
- Mouvement sportif non consolidé
- Rôle prépondérant de l'Institut Portugais des Sports et de la Jeunesse

CHIFFRES-CLES

- Seulement **275** millions d'euros dépensés par les municipalités en 2010
- **45** participants par club
- **0,12** clubs par km²