



Congrès 4

Sport et politique publique : quelle complémentarité entre les acteurs ?

Le service public de l'État en matière de sport : mission, moyens et organisation en ce début de XXI ème siècle

Isabelle BECU-SALAÜN, secrétaire générale adjointe, et Michel CHAUVEAU, secrétaire général du syndicat de l'encadrement de la Jeunesse et des Sports (SEJS)



**Sports
et
Territoires**

infosport.org

INTRODUCTION

Un constat

- **L'État joue un rôle en matière de sport, en France, depuis un siècle et demi.**
- **L'État n'a jamais été et n'est pas le seul acteur ; c'est un acteur parmi d'autres.**
- **Que l'État joue un rôle en matière de sport en France n'est pas original, mais tous les pays ne le font pas de la même manière.**
- **Pendant ce siècle et demi, en France, le rôle de l'État en matière de sport a évolué *via* les différents ministères qui sont concernés, comme ont évolué les rôles des autres acteurs, d'ailleurs.**

Deux questions :

- **Est-ce pour autant que le rôle de l'État n'est qu'une résultante des rôles que se donnent chacun des acteurs ? Qu'il occupe la place qui reste sans se positionner de manière déterminée et indépendante ?**
- **Malgré ces évolutions, y-a-t-il un fondement permanent de l'action de l'État, une doctrine qui guide et éclaire son action ?**

Une méthode :

- **Essayons de mettre en évidence cette doctrine en analysant le passé** (parties I et II).
- **Essayons d'imaginer comment cette doctrine devrait se traduire concrètement pour les dix à quinze ans à venir** (conclusion).

I - MANIFESTATIONS du SPORT et RÔLE de l'État jusqu'à présent

Du sport – desport (XIX ème siècle)

- **En France, le sport est un loisir (desport) peu organisé, peu développé et peu considéré par la puissance publique jusqu'au milieu du XIXème siècle.**
- **A cette époque, une dimension éducative lui est reconnue en Angleterre ; le sport se développe aussi dans la société civile.**
- **La France perçoit surtout sa dimension de préparation physique militaire (création de l'École de Joinville en 1852). C'est une première affirmation d'un rôle de l'État (organisateur et développeur), *via* le Ministère de la Guerre.**
- **Le sport civil, davantage organisé et codifié, « traverse la Manche » à la fin du XIX ème siècle ; il concerne surtout les classes aisées – Renaissance des Jeux Olympiques avec Pierre de Coubertin.**

I - MANIFESTATIONS du SPORT et RÔLE de l'État jusqu'à présent

Un sport qui se cherche (première moitié du XX^{ème} siècle)

- **Tout en conservant sa dimension de préparation physique militaire, une dimension de santé publique apparaît au début du XX^{ème} siècle. Le sport est bon pour la santé, notamment celle des jeunes des classes laborieuses. Le ministère chargé de la santé essaie de s'y investir, relayé par quelques mouvements associatifs d'obédiences laïques ou religieuses.**
- **Le sport civil continue à se développer, notamment dans une perspective compétitive, qui est progressivement considérée par certains États comme politiquement importante (cf. Jeux Olympiques de Berlin).**
- **La dimension éducative du sport commence à être reconnue et prise en compte par le système éducatif français (ministère de l'Éducation Nationale) : la notion d'EPS apparaît.**
- **Bien que de manière discutable, la dimension d'intégration sociale du sport est également prise en considération en France pendant la seconde guerre mondiale.**

I - MANIFESTATIONS du SPORT et RÔLE de l'État jusqu'à présent

Un sport qui se développe considérablement et se diversifie (seconde moitié du XXème siècle)

- **Trois périodes caractérisent le développement du sport civil dans la seconde moitié du XX ème siècle :**
 - **une période de croissance moyenne (+ 3 % / an) de la Libération à 1956** (on atteint 2,3 millions de licenciés répartis dans 54 fédérations) ;
 - **une longue période (30 ans) de croissance forte (+ 5,9 % / an) de 1957 à 1986** (on atteint 12,7 millions de licenciés répartis dans 94 fédérations) ;
 - **une période de ralentissement de la croissance (+ 1 % / an) de 1987 à 2002** (14,9 millions de licenciés répartis dans 112 fédérations).
- **L'EPS se développe, puis stagne faute de moyens ; le sport scolaire et universitaire, « parti très fort » (+ 6,8 % / an dans la première période), ralentit (+ 5,6 % / an dans la deuxième période), puis stagne (+ 0,1 % / an dans la troisième).**

I - MANIFESTATIONS du SPORT et RÔLE de l'État jusqu'à présent

Un sport qui se développe considérablement et se diversifie (seconde moitié du XXème siècle)

- **A peu près parallèlement à cette troisième période, on observe :**
 - **un fort développement d'une pratique hors cadre fédéral, encadré ou non, notamment dans une perspective de loisir touristique et de nature, comme d'activité sportive conviviale entre amis ou en famille ;**
 - **surtout chez les jeunes, un fort développement d'une autre pratique non encadrée, souvent en opposition aux formes classiques d'organisation du sport (sport de rue et certaines formes de sport de glisse) ;**
 - **un fort développement du « sport qui se regarde », par opposition au « sport qui se pratique », notamment du fait des médias (télévisés, principalement) avec ses conséquences au plan économique, professionnel et commercial ;**
 - **un fort développement du sport « produit marchand » (salles de remise en forme ...).**

I - MANIFESTATIONS du SPORT et RÔLE de l'État jusqu'à présent

Un sport qui se développe considérablement et se diversifie (seconde moitié du XXème siècle)

- **Pendant cette période, le rôle des acteurs publics du sport évolue :**
 - **les dimensions éducatives et de santé publique sont prises en charge par le ministère de l'Éducation Nationale ;**
 - **le ministère de la Défense se limite à son champ d'activité, sans négliger toutefois l'aspect médiatique du haut niveau (bataillon de Joinville) ;**
 - **les collectivités locales accroissent leur intervention dans ce domaine ;**
 - **apparaît la nécessité d'identifier un rôle spécifique de l'État en matière réglementaire du sport civil et de son encadrement professionnel commercial (lois de 1948 sur les guides de haute montagne et les moniteurs de ski) ;**
 - **apparaît également la nécessité d'une reconnaissance, légitimation, encadrement, aide au développement ... des structures sportives.**

I - MANIFESTATIONS du SPORT et RÔLE de l'État jusqu'à présent

Un sport qui se développe considérablement et se diversifie (seconde moitié du XXème siècle)

- **Ces deux dernières tendances amèneront progressivement l'État à se doter d'un département ministériel chargé plus spécifiquement * du sport et distinct de celui de l'Éducation Nationale (fin des années 1970), d'autant plus que :**
 - **l'insuffisance de prise en compte de la dimension politique internationale du sport « éclate » en France en 1960 (échec aux J.O. de Rome) ;**
 - **l'État (encore très centralisé) se donne de fait une mission sociale de développement des pratiques sportives, dans l'attente d'une prise de relais par les collectivités locales et le mouvement sportif.**
- **Les évolutions dans les rattachements ministériels traduisent une certaine forme d'hésitation quant au rôle de ce département ministériel (EN, Qualité de la Vie, Temps Libre, JS, S, JSVA ...).**

* On n'analysera pas ici le rattachement « Jeunesse » et « Sports ».

I - MANIFESTATIONS FUTURES du SPORT

Des formes de sport qui explosent ? (fin du XX ème siècle et début du XXI ème siècle)

- **Les « règles du jeu » du sport : les règles ou le jeu ?**
- **Le sport ou les sports ? Évolutions techniques et technologiques.**
- **Le sportif ou les sportifs ? Diversité des publics, diversité des âges de pratique, des moments de pratique, diversité de la demande.**
- **Le sport, victime de son succès ?**
- **Des difficultés des acteurs publics et privés pour se positionner en anticipant ces évolutions.**

II – ANALYSE RETROSPECTIVE DU RÔLE de l'État dans le Sport

Tentative de mise en évidence d'une doctrine spécifique au ministère chargé des sports

- **Même si l'État (ministère chargé des sports) intervient fréquemment *a posteriori*, notamment en matière réglementaire, il a eu le souci de se donner une « doctrine » : loi de 1975, puis de 1984 (cf. son article 1 modifié par la loi du 6 juillet 2000 et la loi du 14 avril 2003 – texte actuellement en vigueur), c'est un CHOIX POLITIQUE de la Nation :**

« Les activités physiques et sportives (APS) constituent un élément important de l'éducation, de la culture, de l'intégration et de la vie sociale. Elles contribuent également à la santé. Leur promotion et leur développement sont d'intérêt général.

L'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les associations, les fédérations sportives, les entreprises et leurs institutions sociales contribuent à la promotion et au développement des APS .

L'État et les associations et fédérations sportives assurent le développement du sport de haut niveau (SHN), avec le concours des collectivités territoriales et leurs groupements, et des entreprises intéressées.

Les fédérations sportives agréées participent à la mise en œuvre des missions de service public relatives au développement et à la démocratisation des APS. »

II – ANALYSE RETROSPECTIVE DU RÔLE de l'État dans le Sport

Tentative de mise en évidence d'une doctrine spécifique au ministère chargé des sports

• Quelques commentaires :

- Cet article indique les **finalités** des APS (élément important de ... santé.).
- Ces finalités sont **d'intérêt général**.
- Il évoque **les différents acteurs**, en reconnaissant leur diversité, dont des acteurs privés, qui participent à la **promotion et au développement** des APS.
- Cela ne veut pas nécessairement dire que tous les acteurs de la promotion et du développement des APS y contribuent avec la même volonté de participer à l'intérêt général et exercent pour autant une mission de service public...
- Les fédérations agréées **participent** à la mise en œuvre des missions de service public. Elles ne sont pas les seules ... On ne lit pas (ici) précisément si elles ont un rôle **spécifique** en la matière, ou si c'est le même rôle que les autres.
- On ne lit pas plus précisément **ce qu'est la mission de service public**, hormis, relative tautologie, qu'elle est d'intérêt général, **ni ce qu'est la mission spécifique de l'État**.

II – ANALYSE RETROSPECTIVE DU RÔLE de l'État dans le Sport

Tentative de mise en évidence d'une doctrine spécifique au ministère chargé des sports

• Le service public de l'État en matière de sport ?

De la loi et de la pratique de l'État telle que la révèle l'histoire de ces dernières décennies, on peut déceler plusieurs missions (ou domaines d'action), qu'on peut regrouper en deux fondamentales :

- Une mission de **promotion**
(ou développement) ;
- Une mission de **protection.**

II – ANALYSE RETROSPECTIVE DU RÔLE de l'État dans le Sport

Tentative de mise en évidence d'une doctrine spécifique au ministère chargé des sports

- **PROMOTION (ou développement) du SPORT inclut :**
 - le développement pour le plus grand nombre ;
 - le développement du sport de haut niveau (effet d'entraînement, rayonnement ...) ;
 - la formation des bénévoles et des professionnels (et, par voie de conséquence l'aide à l'insertion professionnelle dans le sport), **en ce qu'elle contribue à la promotion et au développement du sport, comme à celle des publics formés** (action éducatrice) ;
 - plus généralement l'aide à la structuration et à l'encadrement du sport, dont l'aide aux bénévoles.

La « promotion » est un rôle partagé, non spécifique à l'État.

II – ANALYSE RETROSPECTIVE DU RÔLE de l'État dans le Sport

Tentative de mise en évidence d'une doctrine spécifique au ministère chargé des sports

- **PROTECTION** inclut :

- le travail de réglementation, tant dans l'organisation et la mise en oeuvre des pratiques, dans leurs diverses formes * et leurs évolutions, que dans celui de la certification, et dans le rôle de contrôle de cette réglementation ;
- le travail de prévention et de protection (campagne de sensibilisation aux risques sportifs ; sport et santé ; prévention et lutte contre le dopage, etc.)

La « protection » est un rôle régalien de l'État, mais il peut avoir des « maîtres d'œuvre », dont il est et doit rester « maître d'ouvrage ».

* En incluant le sport professionnel, même si le ministère chargé des sports n'est pas nécessairement toujours le plus concerné.

II – ANALYSE RETROSPECTIVE DU RÔLE de l'État dans le Sport

Tentative de mise en évidence d'une doctrine spécifique au ministère chargé des sports

- **La dimension « d'intérêt général » du sport fonde la « mission de service public », dont l'État n'a pas le monopole (cf. art 1 de la loi du 6 juillet 1984 modifiée). Quel est alors son rôle spécifique et sa légitimité ?**
- **Compte tenu du rôle des autres acteurs dans ces deux domaines, le rôle de l'État a été :**
 - **un rôle de régulateur ;**
 - **le rôle de coordonnateur.**
- **Est-ce légitime ? Peut-il continuer à jouer ce rôle ? Comment ?**

II – ANALYSE RETROSPECTIVE DU RÔLE de l'État dans le Sport

Tentative de mise en évidence d'une doctrine spécifique au ministère chargé des sports

• Le rôle « régulateur » de l'État s'est notamment manifesté dans :

- la subsidiarité devant d'autres acteurs publics ou privés absents ou porteurs d'une offre encore insuffisante (offre de pratique, offre d'équipements, offre de formation ...)** ;
- l'intervention auprès de publics encore insuffisamment pris en compte ;**
- l'aide et l'accompagnement humain, technique et financier des acteurs ;**
- l'innovation, l'expérimentation sociale (aménagement du temps de l'enfant, développement de l'emploi associatif, développement des initiatives, rénovation des formations ...).**

II – ANALYSE RETROSPECTIVE DU RÔLE de l'État dans le Sport

Tentative de mise en évidence d'une doctrine spécifique au ministère chargé des sports

- **Les interventions de l'État dans les domaines de l'aménagement du territoire au plan sportif s'inscrivent dans sa mission de développement comme dans son rôle de « régulateur social ».**
- **Il en est de même dans ses actions d'accompagnement de la vie associative (rôle de tutelle), ou de lutte contre les inégalités (coupons sport, CEL ...).**
- **L'État est légitime en tant que :**
 - **garant de la cohésion sociale ; co-acteur de sa mise en œuvre, notamment dans l'action éducatrice ;**
 - **garant de l'égalité de traitement des citoyens (dont accès à la pratique) ;**
 - **garant de la sécurité de la pratique et de la qualité de sa mise en œuvre (équipement, encadrement).**

II – ANALYSE RETROSPECTIVE DU RÔLE de l'État dans le Sport

Tentative de mise en évidence d'une doctrine spécifique au ministère chargé des sports

- **Le rôle de « coordonnateur » de l'État s'est manifesté du fait que le sport est une « compétence partagée », qu'il n'est pas le seul acteur :**
 - **c'est vrai dans le domaine du sport de haut niveau ;**
 - **c'est aussi vrai dans le domaine de l'aménagement du territoire.**
- **La légitimité du rôle de l'État « coordonnateur » tient notamment à l'existence d'une pluralité d'acteurs qui lui demande de jouer ce rôle, de manière neutre et équitable.**

CONCLUSION - QUEL RÔLE de l'ÉTAT dans le SPORT pour l'AVENIR ?

Comment décliner son rôle dans le contexte actuel ?

Dans la mesure où l'on admet la légitimité de l'intervention de l'État en matière de sport dans les domaines du « développement » et de la « protection », comme dans son rôle de « régulateur » et de « coordonnateur », quels sont les éléments nouveaux du contexte actuel et prévisible ?

- **un accroissement de la décentralisation ;**
- **une diminution des moyens de l'État ;**
- **une mise en cause du rôle de l'État dans un contexte « libéral » ;**
- **l'évolution des pratiques, l'évolution de la demande (cf. I) ;**
- **les conséquences de la dimension européenne et internationale du sport.**

Ces éléments, défis ou menaces, sont à prendre en compte, qu'on le veuille ou non.

CONCLUSION - QUEL RÔLE de l'ÉTAT dans le SPORT pour l'AVENIR ?

Comment décliner son rôle dans le contexte actuel ?

La dimension « menace » de ces éléments tend à mettre en évidence la nécessité de renforcer le rôle de « régulateur » de l'État, notamment par

un meilleur ciblage de ses interventions comme de la répartition de ses moyens (CNDS, par exemple ...),

que ce soit du fait des effets positifs de la décentralisation, ou de la diminution de ses moyens (choix politique).

Exemples :

- accès aux pratiques aux personnes défavorisées ;**
- zones urbaines sensibles et zones rurales isolées ;**
- nouveaux publics, femmes, seniors ;**
- aides aux bénévoles (dont VAE, par exemple ...) , etc.**

CONCLUSION - QUEL RÔLE de l'ÉTAT dans le SPORT pour l'AVENIR ?

Comment décliner son rôle dans le contexte actuel ?

L'évolution des pratiques, les évolutions de la demande et la pluralité des acteurs tendent à mettre en évidence la nécessité de renforcer le rôle de « coordonnateur » de l'État, notamment par un renforcement de sa capacité d'analyse, d'expertise et de conseil.

Exemples :

- **meilleure connaissance des pratiques (PRN) ;**
- **meilleure connaissance de l'offre (RNE) ;**
- **meilleure connaissance des métiers et de l'offre nationale de formation ;**

pour l'aide aux collectivités, au mouvement sportif, à ses bénévoles, à l'accompagnement des branches ...

CONCLUSION - QUEL RÔLE de l'ÉTAT dans le SPORT pour l'AVENIR ?

Comment décliner son rôle dans le contexte actuel ?

Les points forts de l'État (MJSVA) sont :

- **plus que la quantité, la qualité de ses personnels** (à entretenir par le recrutement et la formation continue, à mieux gérer par un bon positionnement des compétences) ;
- **une connaissance fine du « terrain »** (notamment du fait de son maillage territorial, originalité administrative à préserver, ce qui n'interdit pas des adaptations) ;
- **une culture d'administration de mission** (sens du travail en partenariat, réactivité, disponibilité).

CONCLUSION - QUEL RÔLE de l'ÉTAT dans le SPORT pour l'AVENIR ?

Comment décliner son rôle dans le contexte actuel ?

- **Les quatre concepts relatifs aux missions et rôle de l'État dans le sport peuvent constituer une grille d'analyse des interventions passées, présentes et à venir.**

- **L'analyse rétrospective montre que, de fait, ces interventions (ou dispositifs) sont le plus souvent « *dans les clous* », quel que soit l'équipe politique au pouvoir, ce qui est plutôt rassurant.**

- **MAIS :**

L'insuffisance d'affirmation par l'État de ses missions et du rôle qu'il entend exercer dans le sport est une faiblesse, surtout actuellement ...

Le maintien et le développement de ces moyens au service de ces missions demeure un choix politique ...