

Les politiques publiques du sport en France. Où en est-on ?

Lecture sociologique à partir de différentes approches croisées

Jean-Paul Callède, CNRS

En France, les politiques publiques se déclinent à différents niveaux, de l'État aux communes, avec en principe une cohérence qui doit faciliter l'articulation entre ces divers plans territoriaux. L'interlocuteur obligé de la puissance publique, le Mouvement olympique et sportif étant organisé à chacun des niveaux identifiés : CNOF et fédérations comme interlocuteurs de l'État, avec une ouverture sur le plan international, CROS et Ligues pour les Régions, CDOS et Comités pour les Départements, Clubs au niveau des Communes, équipements sportifs à vocation intercommunale promus par des formes d'intercommunalité. À cela s'ajoutent deux aspects non négligeables. Les clubs (et équipes) de haut niveau, des athlètes sont souvent aidés par les Régions et les Départements. En outre, dans les domaines de l'équipement sportif liés à l'institution scolaire, Communes, Départements et Régions, s'impliquent respectivement auprès des écoles primaires, des collèges et des lycées. L'équipement sportif des Universités se caractérise par un patrimoine qui résulte de diverses initiatives locales ou nationales. Il peut être ouvert sur la Cité, dans certaines conditions. N'oublions pas d'autres partenaires ou intervenants : les fondations, les entreprises, les syndicats, les médias.

Nous envisagerons ces politiques publiques du sport en limitant le propos aux années récentes, celles qui marquent le seuil du XXI^{ème} siècle. Il s'agit là d'une lecture sociologique parmi d'autres possibles sans doute, qui se limite à l'essentiel. Elle s'appuie sur l'examen de discours, de prises de position et de documents de synthèses dûment répertoriés (voir Sources utilisées).

I. L'action concertée : une nécessaire remise à plat ?

Le sport est administré aujourd'hui sur des bases qui ont été définies à la Libération, modernisées – parfois dans la douleur – au début de la V^{ème} République avec une actualisation de la problématique d'ensemble en 1975, 1984 et 2000 (il s'agit de l'outillage législatif connu).

Une action du ministère inscrite dans la continuité

Les missions dévolues au ministère, ce dernier étant engagé dans un partenariat – une dynamique contractuelle - avec le CNOF et les fédérations nationales, font l'objet de multiples rappels. Prenons pour simple exemple la longue Lettre que Rama Yade adresse le 29 décembre 2009 au Président (du CNOF et des fédérations concernées), à l'approche des Jeux olympiques et paralympiques de Vancouver. « Lors de cet événement, je serai attentive au rang de la France et aux résultats qui devraient être à la hauteur des ambitions des sportifs français et des moyens que l'État a consacrés à leur préparation ». Et de poursuivre : « la **relation contractuelle** avec les fédérations a été profondément rénovée pour tenir compte de leur projet de façon plus lisible à travers la définition d'objectifs partagés, et plus précise par la détermination en commun d'indicateurs spécifiques à chaque fédération qui guideront la démarche d'évaluation tout au long de l'olympiade ». Elle indique, en toute logique, que, durant l'année qui va suivre (2010), le ministère accompagnera l'action des fédérations.

Cet accompagnement se décline en 5 points : « l'accès à la pratique du plus grand nombre », « l'organisation du sport de haut niveau », « la protection de la santé des sportifs », « la promotion des métiers du sport » et le soutien à des « projet qui répondent à l'impératif de sport durable ». Sur le dernier point, la ministre indique que des Assises nationales seront organisées, de façon à « dessiner une stratégie pour une évolution durable du sport ».

Une complexité des missions, avec une mise en rubriques de nouvelles actions

Ensuite, et à nouveau en référence à la lettre de Rama Yade déjà citée, on entre dans la complexité de l'action du ministère, avec des aspects qui conduisent à s'interroger. « Concernant l'accès du plus grand nombre à la pratique sportive, il importe de favoriser les publics et les territoires prioritaires : personnes handicapées, jeunes scolarisés, publics féminins, habitants des quartiers en difficulté, des zones rurales fragilisées et de l'Outre mer ». Pareille ambition – il est logique qu'un ministère affiche un tel objectif – est-il facilement réalisable ? L'inter ministérialité est-elle convoquée et facile à maîtriser ? Dans certains des secteurs mentionnés à l'instant, les élus locaux ne sont-ils pas les mieux placés pour développer des actions efficaces en s'appuyant sur un tissu associatif compétent qui n'a le plus souvent rien à voir avec le mouvement sportif classique ? Et pour les « jeunes scolarisés », le centre de gravité de l'intervention publique n'est-il pas à rechercher au niveau de l'institution scolaire, des établissements d'enseignement et de l'EPS ?

Renouveler le débat, en incluant de nouveaux interlocuteurs

Pour revenir à la nécessité d'associer fermement les élus locaux, on peut s'appuyer sur l'argumentaire développé par plusieurs personnalités. Prenons par exemple le discours de Jacques Thouroude, président de l'ANDES, au ministre David Douillet, le 5 décembre 2011. L'ANDES, avec un réseau de plus de 3000 villes en France et Outre-mer, constitue le premier « Réseau Sport des Collectivités locales ». L'orateur envisage quatre volets.

Si le « Parlement du sport », soit une assemblée du sport dont la composition sera limitée à 31 personnes, peut être une bonne chose, « lorsque l'on parle de **gouvernance** du sport, il me paraît naturel d'aborder les relations avec les Fédérations sportives ». Pour autant, si ces relations demeurent incontournables, « il faut également prendre en compte **l'évolution de la société française** ». Avec 35 millions de pratiquants pour 16 millions de licenciés, les communes doivent répondre à la demande globale de leurs concitoyens » (p. 3). Les activités sportives ont considérablement évolué : « la santé, le bien-être, le mieux vieillir, le handisport, le développement durable impactent directement les politiques sportives locales et nationales. La plaquette des États Généraux du Sport (2006) s'est fait l'écho de ces aspects mais, reconnaissons-le, dans des proportions variables.

Autre volet abordé par Jacques Thouroude, la question du sport professionnel. Une tendance générale se dégage aujourd'hui. Une réorientation des aides accordées au sport professionnel fortement médiatisé, comme le football et le rugby, vers les missions d'intérêt général du sport pour tous. Il semble nécessaire de mettre un terme à l'inflation budgétaire : « la privatisation des recettes et la socialisation des dépenses constatées depuis de nombreuses années.

II. Les aspects organisationnels et territoriaux des politiques publiques du sport : des sources d'incertitudes ?

La révision des politiques publiques d'un côté remodèle la présence territoriale de l'État et, de l'autre, redéfinit le rôle des collectivités territoriales.

La France du sport fragilisée en/dans ses territoires ?...

Au niveau de l'État, cette réorganisation a été engagée depuis 1992, avec la mise en application de la loi relative à l'administration territoriale de la République et depuis peu, la réforme relative à la révision générale des politiques publiques (la RGPP), dès la fin de l'année 2007, a permis de repenser la mutualisation des fonctions à l'échelle des services déconcentrés, conduisant à de nouveaux schémas d'organisation des services territoriaux de l'État, en l'occurrence les Directions Régionales de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (les DRJSCS).

Plus récemment, la loi de décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales tend à dessiner un nouveau paysage en redéfinissant l'articulation des compétences des collectivités territoriales pour, rappelons l'image utilisée, lutter contre le « mille-feuille » français. Le conseiller

d'État et maire de Sarlat Jean-Jacques de Peretti a remis au Président de la République (en septembre 2011) un rapport sur « La clarification des compétences » qui laisse entrevoir un certain assouplissement. Peu après, c'est au tour du Conseil économique, social et environnemental (le CESE) de préconiser, dans un avis voté le 22 novembre 2011, de suspendre la RGPP pour « évaluer et réorienter » la réforme de l'État dans les territoires, insistant sur la « complexification de l'action publique », résultant en partie de la multiplication des agences qui court-circuitent de fait les services déconcentrés de l'État.

Or les maires, et en particulier ceux des grandes villes, anticipant sur cette réforme et son application, craignent les effets pervers engendrés par la suppression de la clause générale de compétence et la limitation des financements croisés sur la participation financière des Départements et des Régions.

Une meilleure lisibilité de l'action du ministère en faveur du sport ? Rappel des intentions

Les Rapports annuels d'activité fournis par le Ministère des Sports sont une bonne façon d'aborder la question posée. Si l'on s'en tient aux dernières moutures de la « Présentation stratégique de la mission » (« Présentation de la programmation pluriannuelle »), on ne peut qu'être frappé par le niveau d'ambition affiché (très élevé au regard de la réalité budgétaire...). Quelles sont ces grandes priorités ? Elles sont énumérées (*Rap.* 2012, p. 8) (...), déclinées conjointement par Chantal Jouanno, Ministre des Sports, et Luc Châtel, Ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie Associative. Elles correspondent à une conception élargie des besoins sociaux.

Une nouvelle méthodologie a été mise en place. La conduite - ou pilotage - de la Politique du Sport, de la Jeunesse et de la Vie associative, dont la présentation bénéficie d'un schéma indispensable, montre la complexité de l'action interministérielle. Cette complexité peut donner l'impression parfois de verser dans l'éclectisme. C'est plutôt le souhait de se montrer exhaustif, de « n'oublier personne », pour le dire en termes familiers, qui prévaut.

Une efficacité accrue du ministère et de ses services ? Quels moyens ?

Les observateurs compétents notent une diminution des moyens budgétaires alloués au sport, d'une année à la suivante. Ils regrettent le fait qu'il ne soit pas suffisamment fait référence aux Rapports annuels de performance (*Rap.* antérieurs pour justifier les propositions budgétaires, conformément à l'esprit de la LOLF - après l'année dite « expérimentale » de 2005 -, quand bien même les nouveaux Rapports annuels Sport, Jeunesse et Vie Associative (mission interministérielle) (*Rapport* 2010, pour l'année 2009 ; *Rapport* 2011 pour l'année 2010 ; *Rapport* 2012...) insistent sur ces aspects (l'application du volet comptable de la LOLF, en particulier). Certains commentaires regrettent le ton incantatoire utilisé pour présenter l'action ministérielle.

Le rapport détaillé fourni par le SEJS (Syndicat de l'Encadrement de la Jeunesse et des Sports) indique, ou plus exactement rappelle qu'avec 248 suppressions d'emploi en 2008 et 230 en 2009, c'est l'équivalent de l'effectif moyen des personnels J & S d'une région qui disparaît chaque année (p. 2 et p 13). On peut penser que l'ancrage départemental – celui d'une administration de proximité – est désormais particulièrement fragilisé alors que c'était un atout majeur de ce ministère, depuis la Libération (si on le compare par exemple au domaine de la culture). Alors que la plupart des problématiques mettent l'accent sur la « dynamique territoriale » (que celle-ci soit une réalité ou qu'elle nécessite une revitalisation) et sur l'intervention de proximité pour favoriser une meilleure équité socio-spatiale, l'ancrage territorial semble plutôt mis à mal.

En conclusion, notre exposé ne se veut pas du tout polémique. Il a pour objectif d'apporter des éléments de réponse à la question posée : *Où en est-on ?*. Ils sont susceptibles d'être complétés (sur les formations, les diplômes, par exemple. Ou encore sur le rôle des fondations, des entreprises et des syndicats) voire nuancés sur tel ou tel point, et ceci de façon à ouvrir un espace de discussion.