

L'État et le sport en France

De l'intervention autoritaire à la démission

GILDAS LOIRAND,
université de Nantes,
Centre nantais de
sociologie

La fin d'une alliance historique entre « jeunesse » et « sports »

En France, depuis le 1^{er} janvier 2010, les services déconcentrés du secrétariat d'État en charge des sports au niveau des régions et des départements ont été fusionnés avec ceux des Affaires sanitaires et sociales dans une nouvelle « direction régionale au service de la cohésion sociale ». Cette restructuration, qui affecte en profondeur les services de l'État habilités à encadrer et à contrôler pratiquement l'activité sportive au plus près du terrain, grâce à un réseau de 2 300 cadres techniques fonctionnaires, est la conséquence directe d'une redistribution des compétences ministérielles opérée par le gouvernement constitué en 2007. Limitée à l'action publique déconcentrée, la réforme des services du début de 2010 s'inscrit toutefois dans un *continuum* marqué par un affaiblissement manifeste et progressif de l'intervention directe de l'État dans le contrôle du sport¹.

1. « Sport » sera ici entendu au sens de Norbert Elias en tant qu'affrontement réglé et réglementé entre deux parties visant la désignation d'un vainqueur. Il s'agit d'indiquer par cette formule que les pratiques d'activités physiques non finalisées par la compétition (détente, entretien, tourisme, découverte...) ne sont pas prises en compte dans cette analyse. Sur le sport comme « compétition », voir N. Elias, E. Dunning, *Sport et civilisation. La violence maîtrisée*, Paris, Fayard, 1994.

.....

« Jeunesse et sports » : De l'alliance à la désunion

« Jeunesse et sports » sont devenus pour la première fois une compétence ministérielle en 1936 sous le Front populaire. Rattachés dans un premier temps au ministère de la Santé publique qui avait antérieurement contribué au développement de l'Éducation physique scolaire dans le cadre de préoccupations hygiénistes, « Jeunesse et sports » se voient placés en juin 1937 sous l'autorité de Jean Zay, ministre de l'Éducation nationale, à sa demande et avec l'accord favorable de Léo Lagrange. Initialement sous-secrétaire d'État à l'éducation physique, ce dernier devient alors secrétaire d'État aux sports et à l'organisation des loisirs avec une compétence englobant la jeunesse, notamment non scolaire. Hormis un éphémère Commissariat à l'éducation générale et aux sports (CEGS) sous le gouvernement de Vichy, « Jeunesse et sports », sous

les IV^e et V^e Républiques, vont globalement rester deux domaines d'intervention publique indissociables et préférentiellement liés à l'Éducation nationale. En 1981, le départ du service de la « Jeunesse et des sports » des professeurs d'éducation physique à la faveur de leur intégration pleine et entière au ministère de l'Éducation nationale va organiser une autonomisation de ces services sans que l'on assiste à une rupture de l'alliance entre « Jeunesse et sports ». Celle-ci adviendra surtout à compter de 2002, avec quelques allers et retours, comme en témoignent les changements ministériels qui ont eu lieu depuis cette date :

- 7 mai 2002-31 mars 2004 : Jean-François Lamour (UMP), ministre des Sports et Luc Ferry ministre de la Jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.
- 31 mars 2004-18 mai 2007 : Jean-François Lamour (UMP), ministre de la Jeunesse, des sports et de la vie associative.
- 18 mai 2007-13 novembre 2010 : Roselyne Bachelot-Narquin (UMP), ministre de la Santé, de la jeunesse et des sports avec Bernard Laporte pour secrétaire d'État chargé des sports du 22 octobre 2007 au 23 juin 2009, puis Rama Yade (UMP) du 23 juin 2009 au 13 novembre 2010.
- 12 janvier 2009-22 mars 2010 : Martin Hirsch, Haut-commissaire à la Jeunesse.
- 22 mars 2010-13 novembre 2010 : Marc-Philippe Daubresse (UMP), ministre de la Jeunesse et des solidarités actives.

.....

Alors que les sports, depuis juin 1963, avaient invariablement disposé sous des appellations et statuts différents d'un département ministériel relativement autonome, spécialement aménagé pour les encadrer en même temps que la « jeunesse », ce n'est plus le cas en 2011. Leur rattachement au ministère de la Santé intervenu en 2007 a en effet opéré une sorte de retour à cette vieille alliance entre « santé » et « sport » qui, sur le plan institutionnel, avait été défaite par le gouvernement de Front populaire au profit d'un rapprochement avec l'Éducation nationale qui durera jusqu'en 1981. Prolongeant en outre une précédente réforme de 2009 qui avait déjà consacré la fin de l'association historique entre « jeunesse » et « sport » réalisée dès les tout débuts de la V^e République sous la forme d'un secrétariat d'État à la Jeunesse et aux sports², l'absorption des services publics déconcentrés du sport par ceux de la cohésion sociale peut assurément être vue comme la manifestation d'un renoncement de l'État relativement à la position de force qu'il avait conquise de manière autoritaire dans le contrôle du sport à compter de 1958. On

2. C'est la nomination de Martin Hirsch aux fonctions de Haut-commissaire à la jeunesse le 12 janvier 2009 qui initie cette séparation entre jeunesse et sports. Bernard Laporte, ancien entraîneur de l'équipe de France de rugby qui était depuis 2007 secrétaire d'État de la Jeunesse, des sports et de la vie associative, ne conservera à compter de cette date qu'une tutelle sur le sport.

3. Ce point de vue est tellement répandu qu'il serait discourtois et peu charitable de nommer l'auteur de la seule formule que nous avons choisi de citer ici parmi tant d'autres. Pour se convaincre de l'hégémonie d'une telle lecture de l'histoire, voir par exemple (et entre autres) les chapitres et entrées consacrées aux débuts de la 5^e République in Tetart, Ph., *Histoire du sport en France. De la Libération à nos jours*, Paris, Vuibert, 2007 ou encore Attali, M., Saint-Martin, J. (dir.), *Dictionnaire culturel du sport*, Paris, Armand Colin, 2010.
4. Nommé tout d'abord Haut-commissaire à la Jeunesse et aux sports en octobre 1958, Maurice Herzog voit son action légitimée et encouragée par la transformation du Haut commissariat en secrétariat d'État en juin 1963. Il reçoit notamment la tutelle des professeurs d'éducation physique et gagne en autonomie d'action relativement au ministre de l'Éducation nationale pour tout ce qui concerne les sports.
5. Loi du 6 août 1963 « réglementant la profession d'éducateur physique ou sportif et les établissements où s'exerce cette profession ». Il convient de préciser que les intentions initiales visaient à imposer formations et diplômes d'État à tous les entraîneurs et moniteurs sportifs, y compris bénévoles. Ce n'est qu'à la suite d'une demande d'assouplissement introduite par les sénateurs que la loi finalement adoptée

peut même y voir une *démission* de l'État si l'on se réfère aux motifs qui avaient conduit à faire du sport un service public délégué aux fédérations sportives de droit privé en profitant d'une infrastructure juridique léguée par Vichy mais conservée intacte par le gouvernement à la Libération en 1945.

En effet, alors que la volonté de garantir la bonne santé des jeunes Français avait été au cœur des justifications de l'intervention publique dans le « mouvement sportif », il semble bien que celle-ci, paradoxalement, ne soit plus qu'un simple argument de communication politique en faveur d'un sport principalement tourné vers la compétition, clairement responsable d'atteintes corporelles graves et multiples dans les rangs de ses pratiquants réguliers. C'est du moins ce que cet article se propose de questionner.

L'éducation et la santé contre la compétition

Pour comprendre en quoi il s'agit bien là de la marque d'une *démission*, sans doute faut-il rompre au préalable avec un mythe tenace. Contrairement à une idée répandue par nombre d'historiens spécialistes de l'Éducation physique, la création du tout premier secrétariat d'État à la Jeunesse et aux sports, en juin 1963, n'a jamais traduit l'intention politique « d'étatiser » le sport pour « favoriser l'émergence de champions internationaux [...] au lendemain de la piètre prestation des athlètes français aux Jeux olympiques de Rome en 1960 »³. L'examen des justifications qui conduisent, dès le 6 août 1963, à l'adoption par le Parlement de la toute première loi transversale sur le sport démontre le contraire : la réglementation instituant la « profession d'éducateur physique et sportif » et le monopole de l'État dans la délivrance des titres permettant de l'exercer répondait plutôt à la volonté explicite d'entraver la promotion de la compétition comme fin en soi par les clubs et les fédérations sportives. C'est en effet au nom de la nécessaire protection du corps de la jeunesse, de son éducation, de sa santé et de sa formation morale que Maurice Herzog, secrétaire d'État « responsable de la jeunesse française »⁴, comme il le dira lui-même, parvient à imposer contre l'avis majoritaire des dirigeants du « mouvement sportif associatif » un système de formation et de certification des cadres sportifs professionnels placé sous le contrôle technique et moral des professeurs d'éducation physique de l'institution scolaire⁵.

Animé par le sentiment que « *le sport total conduit à une impasse* » et que « *le sport doit surtout rester un exceptionnel*

moyen d'éducation, un précieux facteur d'épanouissement », de « santé », de « promotion humaine et sociale »⁶, Maurice Herzog, fortement soutenu en cela par les enseignants d'éducation physique placés sous sa tutelle et par de nombreux parlementaires de tous bords, souhaite délibérément mettre un terme aux « errements » et aux « scandales » du sport de compétition. En 1963, le « point de vue d'État » dominant n'entend plus accepter et cautionner les « graves blessures » et les « déformations permanentes constatées dans les centres médico-sportifs », ni davantage « l'exploitation commerciale éhontée » des jeunes sportifs performants par le biais de primes et rémunérations occultes versées par les clubs. Dans les représentations de ceux qui sont alors habilités à penser et à agir au nom de l'État et de l'intérêt général, « l'orientation [des fédérations] vers l'amélioration des qualités techniques des jeunes gens et leurs spécialisation sportive plutôt que vers la surveillance, la préservation de leur santé » est perçue comme « un grave danger » !

Au début des années 1960, on est donc bien loin de toute idée d'aide publique à la fonction compétitive du sport national. Si l'orientation générale de la politique d'éducation physique du moment consiste assurément à tenter d'introduire le sport dans les programmes scolaires en lieu et place de la traditionnelle « gymnastique », le pendant en est toutefois l'injonction publique faite aux fédérations sportives d'inscrire dans leurs priorités l'éducation physique et morale de la jeunesse du pays dans le respect absolu de son intégrité corporelle et de sa santé. La recherche de la victoire sportive ne doit pas être une fin en soi. Or, cette ambition est nécessairement pensée et vécue comme légitime pour tout dirigeant de fédération, de club ou d'équipe ayant le sport pour raison sociale. Du reste, dans leur vive opposition à une loi qui entendait arbitrairement faire de tout entraîneur un éducateur, les responsables fédéraux n'ont jamais manqué de défendre l'idée selon laquelle la compétition ne saurait être synonyme de santé et d'éducation. Porte-parole des intérêts du « mouvement sportif » devant le Parlement, le député apparenté gaulliste Hervé Laudrin exprimait ainsi, en juin 1963, son refus de toute idée « d'étatisation de la jeunesse » et du « sport » : « Nous entrons ici dans le cadre du jeu et de la performance pour les meilleurs. Chaque discipline est une véritable spécialisation [et] un professeur d'éducation physique ne présente aucune qualité pour remplacer d'emblée un Batteux en football, un Busnel en basket [...]. Ce sont des spécialités qui n'ont rien de commun avec le professorat d'éducation physique. Nos grand entraîneurs – on leur donne d'ailleurs ce nom – ne sont pas des éducateurs de la santé et de l'harmonie. [...] ».

ne s'imposera qu'à ceux « exerçant contre rémunération », y compris de manière simplement « saisonnière ou accidentelle ».

6. Herzog, M., allocution au colloque international : « L'entraînement et son retentissement dans le monde moderne », 27 avril 1964 et Débats de l'Assemblée nationale, 3^e séance du 10 janvier 1963. Les autres extraits en italique sont tirés des Débats de l'Assemblée nationale, séance du 17 juin 1963, et des Débats du Sénat, séance du 19 juillet 1963.

L'État responsable des corps de la jeunesse

À compter de 1963, les diverses interventions de l'État sur le sport sont clairement marquées du sceau de « l'arbitraire » pour leurs détracteurs. Loin de satisfaire une quelconque demande fédérale préexistante de régulation, elles en passent principalement par des mesures légales dont la finalité explicite est le contrôle public de l'activité privée des fédérations et de leurs groupements affiliés au nom du « *souci de moralité et de salubrité publique qui nous anime dans l'éducation de nos jeunes* ». Fermement condamné par les dirigeants sportifs du pays, l'arrêté du 27 novembre 1962 imposant aux fédérations des « statuts types », un régime « d'agrément ministériel » de l'Éducation nationale ainsi qu'une « délégation de service public » avait déjà donné le ton en instituant un système unifié d'élection « démocratique » de leurs présidents⁷. Suivant de peu la loi sur la « profession d'éducateur sportif », celle relative au *doping* adoptée en 1965 confirmera aussi à sa mesure la position morale de l'État à ce moment. Contrairement à une représentation commune, cette loi n'a jamais été une loi « anti » dopage en ce qu'elle ne l'interdisait nullement en son principe. Elle répondait sous une forme législative aux conclusions d'un groupe d'experts réunis par Maurice Herzog et qui avait estimé que « [...] décider de mettre simplement hors-la-loi le *doping* ne serait que littérature. Mieux vaut tenter de le comprendre, de le contrôler, afin de lui enlever son caractère néfaste »⁸. Dans le droit fil d'un tel avis, la loi adoptée sanctionnera, certes, l'usage par un sportif de « substances [...] qui sont destinées à accroître artificiellement et passagèrement ses possibilités physiques » mais à la seule condition restrictive qu'elles soient « susceptibles de nuire à sa santé »⁹. Il ne s'agissait donc pas de produire une réglementation destinée à protéger le sport et la compétition contre ses propres « excès », mais d'affirmer que l'État entendait s'ériger en garant et gardien absolu de la protection des corps de la jeunesse citoyenne par le biais d'une loi visant la défense de la « santé publique » et non pas celle de la régularité du jeu sportif.

Aussi, les toutes premières mesures prises au nom de « l'intérêt général » par le premier secrétariat d'État à la Jeunesse et aux sports peuvent-elles être vues comme s'inscrivant dans la logique des premières lois réglementant le travail qui, à la fin du XIX^e, visaient à « protéger le corps physique des travailleurs contre les risques industriels¹⁰ ». Elles reposent en effet sur une volonté politique assumée de protéger le corps des pratiquants contre les risques physiques de la compétition,

7. Notons à ce propos que, pour 51 fédérations sportives constituées à cette date, 31 présidents ont déposé un recours en Conseil d'État. Ils seront déboutés de leur demande d'annulation pour excès de pouvoir et la décision du Conseil d'État constituera le point de départ juridique du modèle d'une organisation sportive placée sous l'autorité de l'État avec des fédérations bénéficiant d'une délégation de service public. C'est là une situation unique en Europe qui perdure en 2011.

8. Reproduit in « Le *doping* », *Revue EPS*, n° 65, mai 1963, p. 62.

9. Pour le dire brutalement, cette loi autorise *in fine* l'utilisation de produits divers destinés à améliorer les performances dès lors que ces produits ne sont pas dangereux pour la santé.

10. Voir Supiot, Alain, *Critique du droit du travail*, Paris, PUF, 1994, p. 59-60.

tout en condamnant moralement toute idée d'un sport uniquement finalisé par la performance au mépris de l'éducation de la jeunesse. Les lois génériques relatives au sport, adoptées depuis 1975, en ont d'ailleurs clairement porté la trace : « Les activités physiques et sportives constituent un facteur important d'équilibre, de santé, d'épanouissement de chacun ; elles sont un élément fondamental de l'éducation, de la culture et de la vie sociale. Leur développement est d'intérêt général [...] »¹¹.

De la condamnation à la promotion de la victoire comme fin en soi

C'est précisément l'effacement progressif de cette « vision d'État » du sport soucieuse de santé et d'éducation que tendent à consacrer depuis 2007 les réformes qui ont touché l'administration en charge des sports précédemment évoquées. Certes, il serait abusif d'imputer aux deux gouvernements qui se sont succédé depuis lors la responsabilité d'une rupture inédite avec la morale d'État qui avait été au fondement de la définition du sport français comme service public au début des années 1960. En réalité, la reconfiguration récente des services déconcentrés compétents en matière de sport actualise sous une forme relativement brutale le glissement lent et progressif d'une politique de surveillance et d'encadrement public du sport vers une politique d'accompagnement et de soutien public à la compétition pour la compétition. Ce glissement, clairement entamé dès le début des années 1970, a plusieurs origines interdépendantes dont au premier chef un fort accroissement de la pratique de la compétition, qui a bénéficié d'un soutien économique et politique renforcé, notamment à l'échelle territoriale. On peut l'apprécier à la lumière de l'augmentation des « licences olympiques » délivrées, qui passent en effet approximativement de 1 million en 1958 à 2 millions en 1968 pour atteindre 4,2 millions en 1982 puis 8 millions en 2009¹². Max Weber avait remarqué à quel point l'extension des religions était partout en rapport direct avec l'accroissement du nombre de prêtres intéressés à un culte. Il en est allé de même pour la compétition, ses pratiquants, ses cadres et ses dirigeants de plus en plus nombreux étant de surcroît invités à aller « plus vite, plus haut, plus fort » à la faveur des subventions allouées aux clubs en fonction des résultats obtenus en compétition tels qu'elles ont été généralisées par les collectivités territoriales après 1982 et les lois de décentralisation.

Les transformations qui ont peu à peu affecté la population et les modalités du recrutement des cadres techniques

11. Loi du 16 juillet 1984 « relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives », art. 1^{er}.
12. L'indicateur, certes imparfait, renvoie aux disciplines sportives qui figurent aux épreuves des Jeux olympiques. Les sports concernés sont donc tous organisés en vue de la constitution d'équipes nationales à la différence de ce qui s'observe dans les fédérations dites « non olympiques ».

fonctionnaires – conseillers techniques régionaux (CTR) et départementaux (CTD) – ne sont pas non plus étrangères à la conversion du point de vue de l'État en faveur de la compétition. Depuis 1981 et le rattachement des professeurs de d'Éducation physique à l'Éducation nationale, le corps des « professeurs de sport » créé en 1985 pour regrouper CTR et CTD prévoit d'ailleurs explicitement une voie d'accès « haut niveau » et une autre pour les dirigeants bénévoles du sport. Mais en la matière, le premier acte qui a marqué la conversion de l'État en faveur de l'activité fédérale compétitive se situe dans la dérogation accordée aux cadres techniques. Leur statut initial leur imposait « d'exercer la totalité de leurs fonctions au poste de conseiller technique [...] à l'exclusion de toute autre activité privée, même en relation directe avec des activités physiques et sportives ». Dans un simple courrier daté du 27 octobre 1969, Marceau Crespin, directeur des Sports au secrétariat d'État demandera en effet aux responsables départementaux de la Jeunesse et des sports de les « autoriser », désormais, « à pratiquer le sport en compétition et à assumer des fonctions techniques au sein des groupements sportifs »¹³.

La santé abandonnée

À partir du moment où les cadres fonctionnaires censés contrôler les sports fédérés au nom de la santé et de l'éducation ont été autorisés à devenir entraîneurs, voire athlètes au service direct des clubs et fédérations, l'inflation des normes juridiques, notamment à partir de la fin des années 1980, va surtout servir la fonction compétitive du sport et les intérêts « privés » des bénévoles élus qui l'organisent sur le territoire national. Que ce soient les aménagements successifs de la loi de 1965 relative au dopage, l'invention par la loi de la profession « d'arbitre professionnel indépendant » en 2006 ou la permanence de statuts dérogatoires au droit commun interdisant la cotation en bourse des sociétés à objet sportif (du moins jusqu'aux menaces de graves sanctions économiques de la Commission européenne), l'action récente de l'État a très nettement profité aux intérêts fédéraux et aux finalités compétitives du sport. Ici il s'est agi de faire entrer la définition sportive de la « tricherie » dans le droit commun, là d'éviter aux fédérations de devoir salarier leurs arbitres subordonnés et de verser les charges patronales afférentes, là de protéger contre les appétits du « marché » la position de force des dirigeants bénévoles élus des associations et fédérations dans le contrôle des recettes du spectacle sportif

13. Courrier DEPS /
S 3 n° 69-864-B du
27 octobre 1969.

générées par les sportifs professionnels et les investisseurs. De la même manière, l'invention en 2006 du suivi médical longitudinal des athlètes de haut niveau a permis d'organiser un contrôle permanent de la santé des seuls 15 000 sportifs « admis » sur les listes officielles, sans la moindre considération pour les « collés ». Soit pour ceux qui, espérant atteindre le statut d'athlète de haut niveau (et/ou poussés à le faire), se trouvent portés à s'entraîner avec la même intensité que les sportifs consacrés, sans pour autant bénéficier d'une surveillance publique des conséquences médicales de leur engagement corporel.

Finalement, alors que la « préservation » de la santé des sportifs avait historiquement constitué l'un des premiers motifs justifiant une prise de contrôle de l'État sur le sport, celle-ci ne semble plus au centre des préoccupations des responsables politiques du pays, tant le soutien à la spécialisation compétitive s'est désormais imposé comme priorité de l'action publique en matière d'activités physiques. On en tiendra pour preuve paradoxale le fait qu'au moment précis où la tutelle sur le sport est revenue au ministère de la Santé, nul responsable politique ou administratif ne s'est visiblement inquiété des résultats d'une étude de l'Institut national de veille sanitaire (INVS) publiée en 2008 et qui montraient pourtant la forte dangerosité de la pratique sportive compétitive en milieu « amateur »¹⁴. Fondée sur une analyse des admissions dans les services d'urgence, l'étude de l'INVS évalue en effet à 910 000 le nombre annuel d'accidentés du sport hospitalisés en France (par comparaison, le nombre de blessés lors d'accidents de la route est d'environ 100 000 par an en estimation haute). À l'échelle de la population nationale, on obtient ainsi un taux d'incidence de l'ordre de 15,1 accidents de sport pour 1 000 Français (37 pour 1 000 pour la tranche d'âge des 15-24 ans) sachant que les activités les plus pourvoyeuses de blessés sont les disciplines compétitives organisées par les fédérations et que les « sports d'équipe » sont responsables de 43 % du total des accidents de sport. Si l'on ajoute que ces derniers ont constitué 19 % des « accidents de la vie courante » recensés et que chacun d'entre eux a donné lieu, en moyenne, à 3,5 jours d'hospitalisation, il devient manifeste que le désintérêt des responsables de l'État du moment pour le problème posé constitue bien une *démission* d'État devant les conséquences physiques et les coûts sociaux engendrés par la pratique sportive. ■

14. INVS, *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, n° 33, 2 septembre 2008. Soucieux de s'intéresser aux loisirs sportifs, les responsables de l'étude ont volontairement exclu les sportifs professionnels de leurs statistiques.