

Comment analyser les politiques sportives locales ?

Michel Koebel, professeur des universités
Unité de recherche « Sport et sciences sociales » (EA1342)

Article paru en 2017 dans le n°175 (p. 23-26) de la revue
Jurisport (la Revue juridique et économique du sport).

Michel Koebel, professeur en sociologie du sport à l'Université de Strasbourg, nous livre dans cet article ses réflexions sur les logiques sociales et politiques qui influencent le contenu et l'évolution des politiques sportives locales à partir de ses recherches sur l'espace politique local – et en particulier ses récentes enquêtes sur la place des adjoint-e-s chargé-e-s des sports dans les exécutifs locaux¹ – et de ses analyses des politiques sportives.

La grande diversité apparente des politiques sportives locales en France semble de prime abord très complexe à analyser, tant chaque situation est différente. Dans un contexte économique particulièrement tendu pour les collectivités territoriales, les politiques antérieures – et notamment en matière d'équipements lourds mais aussi d'acteurs sportifs locaux « historiques » présents sur le territoire – semblent provoquer une telle inertie que la marge de manœuvre semble particulièrement étroite. Cependant, et en dehors de la prise en compte du patrimoine existant et donc de l'histoire des politiques sportives ayant conduit à la situation actuelle, l'analyse de ces politiques peut être très éclairante et leur avenir moins obscur et fermé qu'il n'y paraît, pour peu que l'on adopte certaines postures.

Le premier principe à adopter pour comprendre les politiques locales – qu'elles concernent le sport ou tout autre domaine – est de resituer le local dans un contexte national (voire transnational). En effet, le local n'existe que par les échelons supérieurs qui le dominent : en France, il est consubstantiellement lié au national et en est fondamentalement dépendant ; il en est plus le produit que l'inverse. Cela signifie que l'autonomie du local est tout à fait relative, en tout cas beaucoup plus faible que beaucoup de ses acteurs – et même que certains chercheurs² – voudraient le croire et le faire croire. Si les politiques menées localement peut varier en apparence – et la plupart des variations sont volontaires et ont pour but de se distinguer les unes des autres –, la structure des institutions qui les a produits est quant à elle identique et obéit à des logiques que les instances locales ne maîtrisent pas. Parmi les exemples les plus flagrants de cette réalité, on peut citer la manière dont furent annoncés, sans aucune concertation préalable avec les acteurs politiques locaux, la suppression de la taxe professionnelle en 2008 par N. Sarkozy ou plus récemment l'exonération de taxe d'habitation « de 80% de celles et ceux qui la paient³ » par le candidat E. Macron en 2017 dans son programme présidentiel. Ces annonces, outre le fait qu'elles mettent effectivement en évidence la faible autonomie des collectivités et de celles et ceux qui les dirigent, représentent une volonté de l'État de les priver de l'un de leurs leviers les plus importants : en effet, même si les ressources correspondantes font l'objet de promesses de compensations financières, la

¹ Koebel M., « Le profil social et politique des adjoint-e-s aux sports des villes françaises », *Sciences sociales et sport*, 9, 153-184.

² Selon certains chercheurs, l'espace local constituerait un champ à part entière. Le champ dont il est ici question se rapporte à la théorie du champ élaborée par Pierre Bourdieu et désigne un espace social structuré et suffisamment autonome pour avoir des enjeux, des lois de fonctionnement et des institutions spécifiques.

³ Le journal *Le Monde* ([en ligne](#)) du 25.02.2017.

transformation du statut de ces ressources – de celui d'un impôt levé localement à celui d'une dotation de l'État – rend les collectivités plus dépendantes et va donc dans le sens inverse du processus de décentralisation. On retrouve des signes de cette dépendance dans la plupart des domaines structurants, comme celui du choix de mode de scrutin, qui a des effets déterminants sur la sélection du personnel politique local.

Il existe pourtant un principe qui pourrait apparemment être considéré à l'inverse comme contribuant à l'autonomie des décisions locales : c'est la clause générale de compétence (souvent appelée aussi clause de compétence générale), qui autorise en principe une collectivité territoriale à intervenir dans un domaine qui ne lui est pas attribué dès lors que son intérêt territorial est concerné. Non seulement ce principe a été remis en cause pour les départements et les régions depuis 2015 (à l'exception de quelques domaines, dont le sport), mais les communes qui en sont encore pourvues restent tout de même encadrées par des principes qui lui sont supérieurs (édictees par des échelons qui lui sont supérieurs et qui donc les dominent), notamment le droit communautaire, qui leur interdisent de s'immiscer dans de nombreuses relations de concurrence (aide aux entreprises, commerce, conflits de travail, etc.). Il reste cependant une marge de manœuvre, qui est notamment largement utilisée dans le cas des politiques sportives, puisque les communes – à l'exception des infrastructures sportives à destination des établissements scolaires dont elle a la charge (pour permettre la pratique de l'éducation physique et sportive) – n'a quasiment aucune obligation légale en matière sportive (en dehors des normes classiques à respecter quand elle érige ou gère de telles installations ou qu'elle assure un service). Mais ce principe est remis en cause de plus en plus fréquemment du fait du développement sans précédent de l'intercommunalité : attirés notamment, dans un premier temps (avant que l'appartenance à un établissement public de coopération intercommunale ne devienne obligatoire depuis 2014), par les fonds supplémentaires que représentaient le regroupement intercommunal (et par leurs propres potentiels avantages supplémentaires), les acteurs locaux concernés se sont volontairement dessaisis d'une partie de leur prérogatives communales. Dans le domaine du sport, ce phénomène a surtout concerné les installations sportives.

Le second effort qu'il faut accomplir pour analyser les politiques sportives locales est comparable au premier. Il consiste à ne pas croire que le sport constituerait un secteur autonome dans la vie sociale, aussi bien au niveau national qu'au niveau local. En effet, la diversité des acteurs concernés par l'activité physique et/ou sportive et la diversité – de plus en plus grande – des enjeux de son utilisation ou de sa pratique ne peuvent plus convaincre du caractère autonome et spécifique d'un « monde du sport » unifié, ou de l'existence d'une « grande famille du sport » qui gommerait les différences fondamentales qui opposent par exemple ceux qui font du sport un enjeu commercial de ceux qui l'utilisent à des fins éducatives ou d'amélioration de la santé. Si, pendant des décennies, le sport fédéral dominait l'offre sportive locale, tant par la pratique que par le spectacle et les lieux de convivialité qu'il offrait, de nouveaux acteurs et de nouvelles organisations sont ainsi parvenues ou revenues sur le devant de la scène locale, comme l'utilisation du sport et de l'activité physique pour améliorer la santé, ou encore la mise en spectacle de l'élite sportive à des fins commerciales ou dans une perspective de politique d'image d'une collectivité destinée notamment à renforcer l'identité locale (du moins l'idée que s'en font les élus). Ces transformations, qui ont d'abord affecté les plus grandes villes puis se sont propagées vers les villes moyennes, sacrifient en partie le quotidien à l'événementiel, le « sport pour tous » plutôt invisible à une politique élitaine spectaculaire dont les budgets sont plus importants mais bien plus opaques.

Dans cette perspective, le domaine sportif n'échappe pas à une logique locale plus générale – une logique politique – où chaque domaine d'investissement de l'exécutif local doit servir un

intérêt primordial : faire rayonner la ville dont le maire est le « champion », afin que le territoire devienne attractif et puisse gagner des points dans la concurrence généralisée qui caractérise aujourd'hui les rapports entre collectivités, du fait du contexte général de crise économique et de baisse drastique des dotations de l'État. Cette logique ne néglige pas forcément la politique du « sport pour tous », et ce pour deux raisons. La première est que la logique électoraliste impose aux élus locaux – au moins dans les apparences – de rendre des services à la population qu'ils sont censés représenter. Mais ces services ne passent pas (ou plus) forcément par l'offre fédérale. De nombreux élus chargés des affaires sportives ont pris conscience que leurs administrés ne sont pour la plupart pas intéressés par la pratique du sport de compétition, ce qui a conduit de plus en plus de clubs à développer considérablement en leur sein la part « loisir » dans leurs activités. Ils ont vu aussi que la part des habitants de leur territoire qui s'auto-organisent pour faire du sport s'est elle aussi considérablement accrue au cours des dernières décennies, ce qui a conduit certaines villes à proposer des activités en accès libre (avec l'aménagement de parcours d'activité physique, avec des agrès en libre accès, etc., mais également des créneaux non encadrés dans des gymnases, à des horaires inhabituels pour les clubs – par exemple tôt le matin ou à la pause de midi – mais répondant à une demande toujours plus forte de potentiels pratiquants). La seconde raison en est que, pour peu que ce type d'offre nouvelle soit innovante, elle peut être médiatisée et valorisée, au profit de la même logique de rayonnement et d'attractivité décrite plus haut. Par ailleurs, l'activité physique modérée – celle prônée dans les campagnes de sensibilisation de type sanitaire, notamment dans la lutte contre la sédentarité et le surpoids voire l'obésité, qui dépasse largement le cadre local et devient un enjeu national – ne fait plus référence du tout à la pratique sportive compétitive : le vocable « sport » reste largement utilisé, mais cette transformation dans les finalités de la pratique a considérablement élargi la définition du sport. Dans un autre domaine, les vertus « intégratrices » du sport ont elles aussi gagné la sphère nationale (et même européenne) en terme d'enjeu de « cohésion sociale », expression qui a fait *flores* au ministère des sports depuis le début des années 2000, au point de se retrouver accolée à la dénomination des directions départementales et régionales chargées des politiques sportives de l'État, au grand dam d'une partie de ses propres personnels et du milieu sportif « traditionnel » qui n'ont jamais admis cette évolution.

Le troisième principe d'analyse – que l'on retrouve *a priori* plus « classiquement » dans une perspective d'analyse des organisations, mais qui n'est le plus souvent que très partiellement appliquée – consiste à repérer les acteurs qui ont le pouvoir d'influencer les politiques sportives locales que l'on étudie et de les resituer dans les contextes dans lesquels s'exerce leur pouvoir – espaces institutionnels, organisationnels, mais également sociaux. L'étude de ces acteurs et de leur influence doit s'attacher à prendre en compte non seulement leurs positions dans ces espaces, mais aussi leurs trajectoires⁴.

Dans cette étude, il ne faut pas négliger les « acteurs invisibles ». Certains le sont parce qu'ils agissent dans les salons feutrés qui ne sont accessibles qu'aux proches des élus : socialement proches parce qu'ils fréquentent les mêmes lieux de sociabilité, comme lors de la pratique du golf ou dans les cercles et clubs à devanture humanitaire (Lion's, Rotary, etc.) ou plus fermés encore (comme la franc-maçonnerie) ; politiquement proches parce que encartés dans le même parti ; ou encore proches sur le plan institutionnel parce qu'ils font partie de l'élite politique ou administrative locale et traitent régulièrement avec le maire de la politique sportive municipale dans des réunions fermées, réservées au quarteron des rares acteurs qui prennent les grandes décisions. À l'opposé, d'autres acteurs peuvent être considérés comme invisibles parce qu'ils n'existent qu'à travers des représentants. Dans ce processus de

⁴ C'est l'axe devenu central dans l'unité de recherche « Sport et sciences sociales » de l'Université de Strasbourg.

représentation – qui caractérise autant le milieu sportif fédéral que la démocratie municipale – , la plupart des représentés n’ont pas voix au chapitre et se méconnaissent en tant qu’acteurs collectifs. Cela laisse la voie libre aux représentants pour défendre les intérêts qu’ils pensent importants, et qui se résument soit à leurs propres intérêts ou aux intérêts de leur « famille » (sociale, politique, sportive, en plus du cercle de parenté), soit aux intérêts de certains groupes de pression.

Les idées défendues par un adjoint chargé des sports ne peuvent se résumer par la simple position institutionnelle qu’il occupe en tant qu’adjoint. Il faut prendre en compte toutes les ressources (milieu d’origine, formation, positions antérieures, trajectoire) qui l’ont conduit à occuper ce poste. Quand on sait que plus de 60 % de ces adjoints (dans les villes françaises de plus de 10 000 habitants) possèdent une carte d’adhérent à un parti politique, on comprend que « ses » idées sont en partie dépendantes de celles que développe sa formation politique sur la question, et que cela aura un effet sur la manière dont il distribuera des subventions, sur sa façon de prendre en considération un président d’association plus ou moins proche de son parti, de ses idées. Il est important aussi de prendre en compte le passé sportif de l’adjoint. A-t-il construit une partie de sa notoriété *via* le sport de haut niveau à une période de sa vie ? A-t-il présidé une ou plusieurs associations sportives avant son engagement politique ? A-t-il occupé d’autres postes d’adjoint avant de s’occuper du sport dans sa commune ? Être adjoint au sport peut constituer une consécration pour un ancien bénévole. Mais un adjoint ambitieux pourra le considérer comme un possible tremplin politique, et il privilégiera alors des projets visibles et prestigieux qui le positionneront de manière dynamique dans la concurrence politique au sein de l’exécutif local. Ce type de concurrence interne n’a que peu de choses à voir avec le sport et avec des enjeux qui seraient proprement sportifs. Faire du « sport santé » aujourd’hui, c’est – aussi – surfer sur une vague favorable. Il est même possible de faire rayonner une ville à travers un projet de démocratie participative dans le sport, pour peu que l’on innove en organisant un débat local autour de la construction de la politique sportive locale, un débat ouvert à tous les citoyens, mais dont on s’aperçoit très vite qu’il se limite au petit monde associatif fédéral local.

Il suffit de prendre en compte les caractéristiques « non proprement administratives » du personnel administratif chargé du sport dans les villes françaises pour comprendre que nombre d’entre elles ont encore du mal à penser autrement le sport qu’à travers les structures fédérales. Le sport – dans son acception la plus extensive – a paradoxalement de plus en plus tendance à quitter les services des sports pour être traité parfois par les services de l’urbanisme ou du social. Une analyse comparable à propos des dirigeants associatifs permet de comprendre les variations d’usage de la fonction de président selon les trajectoires des acteurs concernés, entre une présidence comme aboutissement d’un investissement de plusieurs dizaines d’années dans une communauté de loisir, ou une présidence en tant qu’opportunité pour un chef d’entreprise ou pour un directeur commercial en recherche de notabilité locale.

Ces quelques éléments de réflexion n’ont d’autre vertu que d’ouvrir des chantiers de recherche encore en grande partie inexplorés, tant les études des politiques locales se cantonnent souvent à considérer que les marges de manœuvre des élus sont si limitées et le domaine sportif si technique que les caractéristiques des élus chargés des sports n’interviennent quasiment pas dans la définition des politiques sportives locales. Ce n’est pas l’option prise ici, même si un élément doit être pris en compte : il existe une certaine inertie dans l’évolution des politiques sportives – et donc dans l’effet des caractéristiques des acteurs sur la définition de ces politiques – du fait de la permanence des infrastructures et des réseaux humains. Mais cette boîte à outils peut servir aussi à tout un chacun de prendre la mesure de la

complexité d'une politique sportive locale et de tenter, dans sa propre commune, d'amorcer une analyse critique.