

Le Québec dans le monde (8) L'État et le sport, entre mission et idéologie

Quand on compare l'administration publique du Québec à celle des autres États fédérés ou à des pays occidentaux, comment se situe-t-elle ? Pour y répondre, les chercheurs de l'**Observatoire** de l'administration publique de l'ENAP poursuivront, au fil des semaines, leurs analyses de la situation, à l'invitation du journal LE SOLEIL. Ils se penchent aujourd'hui sur l'appui de l'État envers le sport.

On voudrait les ignorer qu'on ne le pourrait pas. Les images des Jeux olympiques d'hiver de Turin s'imposent à tous par leur large couverture médiatique. Cet engouement pour le spectacle sportif ne date pas d'hier. Depuis le fameux *panem et circences* des Romains, il a toujours poussé les gouvernements à s'y intéresser.

Or, pour aussi populaire qu'il soit, le sport de haut niveau, amateur ou professionnel, ne représente que 0,5 à 2 % du PIB des pays développés. On devine facilement que ce faible score économique ne reflète pas l'ampleur de l'intervention de l'État dans ce qu'il est convenu d'appeler le « phénomène sportif ».

Activité physique ou sport?

À travers les mesures adoptées graduellement en faveur de la pratique sportive, les États entendent répondre à plusieurs de leurs missions en matière de santé, d'éducation ou d'intégration sociale par exemple. Ils obéissent aussi quelquefois à des considérations touchant à la cohésion et à l'identification collective, voire à la manifestation du patriotisme. Dans un cas, on parlera de « sport pour tous » et dans l'autre, on privilégiera le sport de haut niveau, olympique ou professionnel.

Utilisé souvent sans discernement, le terme « sport » désigne en effet *stricto sensu* une activité physique ayant pour but une performance réalisée en vue de l'obtention d'un résultat mesurable visant la victoire dans le respect des règles. Son exécution repose sur l'idée de confrontation avec un élément déterminé : distance, durée, obstacle,

danger, adversaire, voire par extension, soi-même. Les règles sont édictées pour calibrer la performance et atténuer la violence tolérée dans les confrontations.

Ce concept, apparu en Angleterre au milieu du XIX^e siècle et endossé totalement par le mouvement olympique, s'est traduit, à travers le monde, par l'adoption quasi unanime d'un modèle d'organisation pyramidal de la pratique des disciplines sportives : au sommet, une fédération internationale qui régit la discipline et les compétitions et, dans chaque pays, une fédération nationale (statut de droit privé sans but lucratif) fondée sur les athlètes inscrits et leurs clubs sportifs régionaux ou locaux*. C'est notamment sous la pression de ces institutions représentatives que l'État forge ses politiques sportives. Dans les pays développés, elles ciblent :

- l'enseignement de l'éducation physique et sportive et la formation du personnel d'enseignement ou d'encadrement des activités physiques et sportives;
- l'aide aux sportifs de haut niveau pour se préparer dans les meilleures conditions aux grandes compétitions de référence (Jeux olympiques, championnats du monde, etc.);
- le développement des pratiques sportives au niveau local, notamment en milieu scolaire;
- la protection des pratiquants et la lutte contre les dérives en matière de sport, dont l'illustration la plus connue est la lutte contre le dopage;
- l'environnement juridique et réglementaire de la pratique sportive : d'une part l'encadrement juridique général qui concerne plutôt le sport amateur, qu'il soit de masse ou de haut niveau; d'autre part, la préservation de la santé et de la sécurité des athlètes, des spectateurs et des pratiquants de sports à des fins de loisirs; et

enfin, dans de très rares pays, la régulation de certains aspects du sport professionnel;

- la mise en œuvre de politiques sportives soucieuses de l'aménagement du territoire et du développement durable en veillant à un usage équilibré des sites naturels sensibles;
- le rayonnement international du pays ou de la nation aussi bien par l'accueil de compétitions internationales que par le renforcement de l'influence des organisations nationales dans les instances sportives internationales.

Quelle que soit la logique retenue, « sport pour tous » ou « élite sportive », les pouvoirs publics des pays démocratiques s'impliquent aujourd'hui à des degrés et sous des formes très variables dans l'organisation du sport. Leur intervention s'appuie, à l'exception notable des États-Unis, sur un ministère des Sports ou une structure nationale équivalente.

Aux États-Unis, c'est le Comité olympique américain (USOC) qui est chargé par le Congrès de négocier avec toutes les fédérations sportives du pays pour réglementer les pratiques, constituer les équipes olympiques et toutes celles qui participent à des compétitions internationales sous la bannière étoilée, et fixer la conduite attendue de ces équipes et des athlètes.

Ainsi, un code de conduite d'une très grande rigueur a-t-il été arrêté en 2001 à l'intention des athlètes olympiques. Le Comité doit par ailleurs se conformer aux lois du pays, dont celles garantissant le droit à une procédure juste et équitable en cas de sanction ou autres litiges, ce qui donne aux athlètes amateurs l'assurance d'être traités selon les standards de justice américains.

En outre, le gouvernement fédéral américain, celui des États et les pouvoirs publics locaux soutiennent systématiquement la pratique du sport en milieu scolaire et universitaire et fournissent des aides matérielles (transport, sécurité, etc.), mais aussi financières, pour l'obtention et la tenue de compétitions d'envergure sur leur territoire.

Sur le plan financier, la participation la plus importante reste cependant celle des milieux d'affaires, partenaires ou commanditaires et, bien sûr, celle provenant des droits de retransmission des

compétitions versés par les grands réseaux de télévision américains.

À l'opposé du modèle américain, les gouvernements français ont défini une voie originale qui repose sur la coopération entre l'État, qui assure directement ce qu'il considère être ses fonctions, et le mouvement sportif, délégataire d'une mission jugée véritablement de service public (1984). À cette fin, les fédérations sportives sont chargées de promouvoir l'éducation par les activités physiques et sportives, de développer et d'organiser la pratique de ces activités, d'assurer la formation et le perfectionnement de leurs cadres bénévoles et de délivrer les licences et autres titres sportifs. Soumises au contrôle de l'État en échange d'un financement pour leur fonctionnement, elles doivent adopter des statuts et des règlements comportant des dispositions obligatoires et un code disciplinaire conforme à un règlement type établi par le ministère de la Jeunesse et des Sports.

Faisant suite aux États généraux du sport français (2002), une nouvelle loi est venue conforter la place essentielle de ces associations sportives et encadrer strictement la participation des partenaires économiques (privés). Cette loi confère un caractère obligatoire au principe d'unité de la pratique d'une discipline sportive. Chaque fédération sportive a donc autorité sur l'ensemble de la discipline, sports amateur et professionnel confondus. Pour concilier les intérêts financiers de ces deux univers, rarement compatibles, la loi balise les relations financières entre les fédérations et leur secteur (clubs ou ligues) professionnel.

Enfin, dernière singularité de l'approche française, mais non la moindre, l'État apporte une aide directe en personnel aux fédérations en leur affectant environ 2000 cadres techniques pour aider à la mise en œuvre des politiques sportives préconisées par le gouvernement.

Au Québec, depuis les années 1970, les gouvernements successifs, soucieux de l'intérêt général, ont tenté de conjuguer ces deux modèles au moyen de politiques (livre blanc de 1979, politique cadre en 2002, etc.) élaborées en concertation avec le milieu sportif, mais aussi avec les municipalités et les autorités scolaires, souvent mieux dotées en équipements financés par les fonds publics. Ils ont dû pour cela composer avec les tensions qui peuvent exister entre les partisans de la voie scolaire ou universitaire (vision américaine)

et ceux de la voie « civile » du développement sportif (vision européenne).

Les enjeux politiques liés aux compétitions internationales

Le sport est-il, au XXI^e siècle et dans les pays développés, débarrassé de sa charge idéologique? D'aucuns l'affirment, mais force est de constater que les résultats sportifs internationaux conservent une dimension représentative de la réussite, tant individuelle (modèle, idéal valorisé) que collective (identification aux succès et aux échecs) qui laisse peu d'opinions publiques et d'autorités politiques indifférentes. De fait, les rencontres sportives internationales réapparaissent désormais, avec l'écho exacerbé de l'audience médiatique, comme les arènes où s'affrontent symboliquement les nations.

Dans un passé récent, ce positionnement ambigu a fourni l'occasion à des pays ou à des groupes d'exprimer leur désapprobation (boycott), de valoriser la supériorité d'un système politique ou économique par rapport à d'autres, d'affirmer l'unité et la cohésion nationale ou, à l'inverse, de dénoncer des traitements réservés à des catégories de citoyens. Les prochains rendez-vous sportifs internationaux ne sont pas à l'abri de telles velléités, les pays en transition ou depuis peu souverains n'en ayant pas l'exclusivité, comme on aimerait le penser.

** Dans les pays ayant une Constitution de type fédératif (ex. : Canada, Suisse, Allemagne, Belgique), on retrouve fréquemment un palier supplémentaire : celui de l'association ou, comme au Québec, de la « fédération provinciale » qui représente les clubs et les pratiquants du Québec au sein de la fédération responsable de la discipline à l'échelle canadienne.*

Les chercheurs de L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP.