



LE FINANCEMENT PUBLIC DU SPORT EN FRANCE ET EN EUROPE. JUSTIFICATION ET ÉLÉMENTS DE COMPARAISON

Bénédicte HALBA

Docteur en science économique ¹, présidente de l'IRIV ²

Le sport fait partie du champ d'action publique. Il est à la frontière de plusieurs domaines relevant de la compétence publique : l'éducation, la sécurité publique, la santé publique, la défense nationale... Les pouvoirs publics ont accompagné le développement des loisirs et du sport, et mis en œuvre une politique visant à doter le pays d'une infrastructure sportive. Parallèlement, ils ont financé l'enseignement du sport. Les autorités locales ont pris le relais en se chargeant de la gestion et de la maintenance des équipements au financement desquels elles avaient déjà été associées. Elles ont ainsi acquis, au début des années quatre-vingt, en même temps que se précisait le processus de décentralisation en Europe, un rôle prépondérant dans le financement public du sport.

Comment se déterminent les dépenses publiques en faveur du sport ? Quelles sont les missions majeures assignées aux pouvoirs publics en matière de sport ? Quels sont les domaines de compétence de chacun des agents publics (aux niveaux nationaux et régionaux ou locaux) ? Telles sont les trois questions auxquelles nous tenterons d'apporter des éléments de réponse théoriques mais aussi pratiques. Pour les données chiffrées, nous avons retenu deux hypothèses de travail. Notre base d'analyse est constituée des cinq « grands » de l'Union européenne que sont l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni ³. Notre année de référence est 1990, pour laquelle les données sont comparables ⁴.

1. Halba (Bénédicte), *Économie du sport*, Paris, Economica, 1997.

2. Institut de recherche et d'information sur le volontariat (www.iriv.net).

3. Les pays choisis sont de taille comparable en termes de richesse produite (critère économique), en termes de population (critère démographique) et donc, de ce fait, en position d'influer sur la politique sportive à un échelon supranational (critère politique).

4. Dernière année pour laquelle le Conseil de l'Europe a initié une étude sur « Les enjeux économiques du sport », rassemblant douze pays européens, réalisée pour le ministère de la jeunesse et des sports français par une équipe d'experts français (W. Andreff, B. Halba, J.-F. Bourg et J.-F. Nys).

LES DÉPENSES PUBLIQUES SPORTIVES : UNE CONFRONTATION ENTRE LA DEMANDE DES CITOYENS ET L'OFFRE DES POUVOIRS PUBLICS

Si le développement du secteur public constitue l'un des faits les plus marquants de l'histoire économique du XX^{ème} siècle, force est de constater que le financement public du sport ne reflète pas cette évolution. Si l'on considère nos cinq pays de référence, l'ensemble des fonds publics représentent moins du tiers des fonds totaux affectés au sport, après les ménages, qui assurent entre les deux tiers et les trois quarts du financement. Les budgets publics sportifs occupent une place infime à la fois dans le produit intérieur brut (entre 0,24 % en Italie et 0,51 % en France) mais aussi dans la consommation des administrations publiques (entre 1,3 % au Royaume-Uni et 2,8 % en France).

La spécificité du processus de décision dans le secteur public est qu'il est centralisé, par opposition au mode de décision décentralisé du marché. Les politiques publiques font l'objet d'une demande et d'une offre.

La demande émane des citoyens qui s'expriment soit individuellement (élection, droit d'initiative, référendum, pétition, grève, manifestation...) soit collectivement par le truchement d'organismes (partis, syndicats, groupes de pression). Dans le domaine sportif, les comités nationaux olympiques et sportifs, qui regroupent les principales organisations non gouvernementales sportives, font figure de groupe de pression auprès des pouvoirs publics.

L'offre de politiques publiques émane quant à elle du gouvernement, du Parlement et de l'administration, qui conçoivent et engagent les politiques demandées en s'efforçant de satisfaire la demande. Dans tous les pays européens, un ministère à part entière, ou un ministère de tutelle, a été désigné pour le sport : ministère de la jeunesse et des sports en France, ministère de l'éducation et de la culture en Espagne, ministère des affaires culturelles en Italie ou ministère de l'intérieur en Allemagne⁵.

La confrontation des opinions exprimées par les citoyens ou par les organismes défendant leurs intérêts et des politiques conçues par le pouvoir politique produit des situations qui tendent, à l'instar du marché, vers un équilibre. L'impôt est l'expression la plus courante du prix à payer pour les prestations publiques.

Cependant, le processus de décision publique est imprécis. L'impôt est en principe réparti entre les individus selon leur capacité contributive, c'est-à-dire indépendamment de l'utilité que ces derniers retirent des prestations (principes d'universalité du budget et de non affectation des recettes à certaines dépenses spécifiques). Ainsi, les fonds publics affectés au sport par les ministères et les collectivités territoriales ne sont pas expressément décidés par les contribuables : des non sportifs paient pour le sport tandis que les sportifs poussent leur demande à satiété. En outre, la confrontation entre la demande et l'offre est imprécise parce qu'elle s'effectue au niveau très agrégé du budget de la collectivité et qu'elle peut être très éloignée dans le temps. Enfin, l'information sur les conséquences économiques et sociales effectives des politiques appliquées est souvent pauvre, parce que le processus d'expression des préférences est complexe. Parfois, certaines collectivités territoriales ont engagé des dépenses en faveur du sport qui ont pu apparaître exagérées ou inappropriées à certains contribuables.

5. Miège (Colin), *Les organisations sportives et l'Europe*, Paris, INSEP (coll. « Droit, économie, management »), 2000.

Quels facteurs déterminent l'importance des fonds publics affectés au sport ?

Plus le niveau de vie est élevé, plus les dépenses publiques affectées au sport sont importantes. Pour notre échantillon, les deux pays dont le produit intérieur brut (PIB) est le plus élevé (en valeur absolue mais surtout ramené au nombre d'habitants) sont aussi ceux qui contribuent le plus au financement public du sport : l'Allemagne et la France. Ce premier critère tend à prouver que la dépense publique en matière sportive serait l'apanage des pays riches (si l'on mesure la richesse d'un pays à l'aune du produit intérieur brut).

Pourtant, ce seul critère ne suffit pas à expliquer le montant des budgets publics affectés au sport. Un autre facteur est complémentaire à ce premier critère : le choix politique. La France comme l'Espagne, pour la période étudiée (début des années quatre-vingt-dix) font quelque peu figure d'exception : la France est moins riche (en termes de PIB) que l'Allemagne, et pourtant elle consacre une part plus importante de son budget au sport. L'Espagne est moins riche que l'Italie ou le Royaume-Uni, alors que les fonds affectés au sport y sont aussi plus élevés.

La raison de cette singularité tient au fait que l'Espagne comme la France ont été les pays organisateurs des jeux olympiques en 1992. Les coûts exceptionnels occasionnés par cette manifestation de prestige, engagés plusieurs années à l'avance, expliquent la part plus grande prise, pour la période considérée, par les pouvoirs publics espagnols et français. Ces deux pays ont fait le choix d'une politique keynésienne en matière sportive : l'engagement de fonds publics est justifié par le mécanisme du multiplicateur. Une dépense publique supplémentaire injectée dans le circuit économique, en l'occurrence les économies régionales (Rhône-Alpes et Catalogne), est censée produire une richesse supplémentaire en termes de production (les infrastructures construites mais aussi tous les produits annexes) mais surtout en termes d'emploi (en particulier dans les secteurs du bâtiment et des travaux publics mais aussi du tourisme).

Un troisième facteur, plus déterminant, est l'importance de la population sportive. Les fonds publics pour le sport sont-ils proportionnels au nombre de pratiquants sportifs ?

De quelle population s'agit-il ? La mesure du nombre de pratiquants sportifs est très variable entre les pays, mais aussi au sein du même pays selon la conception de la pratique sportive que l'on retient. Une première acception, stricte, se fonde sur la pratique intensive d'un sport, c'est-à-dire régulière à des fins d'entraînement ; sa mesure est souvent assimilée à celle du nombre de licenciés. Une acception large correspond à une pratique extensive, plus irrégulière et souvent plus ludique, fondée sur les sondages menés plus ou moins régulièrement à la demande des organismes sportifs ou sur des enquêtes de pratiques de loisirs. Suivant la conception que l'on adopte, l'écart de population sportive est de 1 à 1,8 pour l'Allemagne (39 % de sportifs dans une acception stricte, 69 % dans une acception large), de 1 à 1,5 pour la France (respectivement 48 % et 74 %) et de 1 à 1,3 pour le Royaume-Uni (65 % et 82 %).

Adopter une conception large de la pratique présente un double avantage pour le mouvement sportif. Plus la population sportive est nombreuse (au dénominateur), plus les dépenses publiques en faveur du sport (au numérateur) sont faibles rapportées au nombre de pratiquants, donc plus la revendication d'une plus grande intervention des pouvoirs publics apparaît justifiée. Selon la théorie des asymétries institutionnelles, les dépenses publiques croissent de manière autonome par une espèce de dérive des institutions. Une de ces dérives vient du régime électoral, et en particulier de la règle

majoritaire. Tout électeur ayant un intérêt personnel à la réalisation d'une dépense se joint à une coalition en faveur de celle-ci, pour laquelle 51 % des voix suffisent alors que le coût est réparti sur l'ensemble de la population, y compris les 49 % qui n'ont pas d'intérêt personnel à la réalisation de la dépense mais devront contribuer à son financement. Or, dans une acception large de la pratique, la proportion de sportifs est systématiquement supérieure à la majorité.

Le nombre de pratiquants est un critère déterminant pour expliquer le niveau d'intervention des pouvoirs publics. Plus la population sportive est nombreuse, plus les contributions publiques au sport sont importantes, même si le rapport n'est pas strictement proportionnel. Seul le Royaume-Uni se distingue. L'exception britannique est historique. De tradition ancienne, le sport s'est propagé lentement à toutes les couches de la population sans que l'État ou les collectivités prennent l'initiative de ce développement. Ils ont rempli une fonction d'accompagnement de la pratique, le mouvement sportif britannique défendant jalousement son indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics. En revanche, que ce soit en Allemagne ou en France, dans une moindre mesure en Espagne et en Italie, les pouvoirs publics, tout en affirmant l'autonomie du mouvement sportif, ont mené une politique volontariste en matière sportive. Ils répondaient ainsi aux attentes d'une population assez nombreuse qu'ils contribuaient encore à agrandir en facilitant l'accès au sport pour tous.

QUELLES SONT LES MISSIONS MAJEURES ASSIGNÉES AUX POUVOIRS PUBLICS EN MATIÈRE DE SPORT ?

Les pouvoirs publics ont reçu deux principales attributions dans le domaine sportif : une mission d'éducation, comprise au sens large d'encadrement de la pratique, et une fonction de promotion de la pratique, notamment en mettant en place une infrastructure sportive. Les dépenses publiques sportives concernent principalement ces deux types d'affectation.

Les dépenses d'éducation pour le sport, biens publics sous tutelle

Le sport, partie intégrante du système éducatif obligatoire, contribue au développement harmonieux des enfants et des adolescents. L'éducation physique a été intégrée dans les programmes d'enseignement obligatoire, surtout après la Première guerre mondiale qui a révélé la pauvreté de la condition physique de la génération envoyée au front. Aujourd'hui, dans les pays occidentaux, la dimension éducative du sport n'est plus justifiée par une finalité belliqueuse mais par l'idéal antique de former à la fois l'esprit et le corps des jeunes générations⁶. Le sport est une matière obligatoire de la scolarité des jeunes Allemands, Espagnols, Français, Italiens et Britanniques.

6. Selon le célèbre adage de Juvénal : *mens sana in corpore sano*.

Les dépenses publiques d'éducation peuvent être considérées comme des biens publics sous tutelle⁷. La consommation d'éducation relève le bien-être économique et social des membres de la collectivité qui participent aux combinaisons productives et sociales. L'insuffisance d'éducation compromet ce bien-être. Les effets externes, du point de vue économique, renvoient à la notion de qualification ; du point de vue social, ils relèvent de l'adhésion à des valeurs communes et de l'intégration sociale des nouveaux arrivants. L'investissement éducatif est le meilleur moyen de promouvoir l'efficacité économique et sociale du marché. Les individus doivent bénéficier de chances égales au départ pour éviter que l'efficacité économique ne débouche sur des inégalités sociales accrues et injustifiées, l'éducation étant le principal vecteur de cette égalité.

Les politiques publiques de l'éducation prennent la forme de réglementation (obligation scolaire, qualité des établissements), de financement, voire d'organisation directe de la production de services éducatifs, qui combine alors les deux moyens précédents. Elles varient selon le niveau d'éducation. Les enseignements primaire et secondaire présentent de forts degrés d'effets externes et mettent en cause l'exercice d'un droit de tutelle. L'enseignement sportif y est obligatoire. L'enseignement supérieur, surtout pour le sport qui est généralement une matière facultative (à l'exception des cursus sportifs), donne lieu à des modalités d'appropriation des bénéfices plus individualisables. Il relève plus d'une réglementation ou d'une incitation que d'une allocation directe.

Les dépenses d'éducation sont majoritaires dans le financement public du sport observé dans nos cinq pays de référence : entre 61 % en Espagne et 81,5 % en France. Les dépenses publiques d'éducation sportive recouvrent *stricto sensu* la rémunération des professeurs chargés de dispenser des cours de sport : enseignement obligatoire à l'école, facultatif après l'école. *Lato sensu*, elles concernent également les dépenses afférentes au fonctionnement des installations utilisées pour dispenser cet enseignement mais aussi les subventions accordées aux clubs et associations, qui contribuent eux aussi à l'éducation ou à la formation sportive de la population.

Comment expliquer la part très importante des dépenses d'éducation ? Le budget consacré à l'éducation constitue, dans nos pays de référence, le premier budget civil de l'État. Le total des dépenses publiques réelles pour l'éducation représente, au début des années quatre-vingt-dix, entre 4 % en Allemagne et 5,5 % en France du produit intérieur brut réel. Une deuxième explication est que le fonctionnement des installations sportives, dépenses publiques d'éducation *lato sensu*, est, pour l'essentiel, à la charge des pouvoirs publics. Enfin, les contributions publiques au financement des clubs et associations ont représenté le cinquième du financement sportif local.

Les autorités locales légitiment leurs interventions en faveur des clubs et associations par des raisons sociales, économiques et médiatiques. D'un point de vue social, une collectivité peut décider de démocratiser la pratique d'un sport (golf, équitation, voile), en permettant au plus grand nombre d'y accéder, par l'intermédiaire des clubs et associations auxquels elle a délégué cette mission de service public ou tout du moins d'intérêt général. Un souci d'équité guide alors son choix. D'un point de vue économique, la subvention permet aux clubs et associations d'offrir un service à un prix plus faible, d'augmenter leurs capacités d'offre, ou encore d'améliorer la qualité de leurs services. Elle revêt alors un caractère redistributif de richesses. Les subventions peuvent

7. Greffe (X.), *Économie des politiques publiques*, Paris, Dalloz, 1994.

enfin s'inscrire dans une politique de communication tendant à valoriser l'image et promouvoir l'action de la collectivité. Pour les communes, le club de sport est souvent le seul porte-drapeau des couleurs locales.

Les dépenses d'équipements sportifs, biens publics locaux

L'action des pouvoirs publics en matière de sport ne s'arrête pas aux dépenses d'éducation. Ils se sont aussi engagés à fournir à la population les moyens d'accéder aux pratiques de temps libre, au nombre desquelles le sport occupe une place de choix. Pour ce faire, ils ont mis en place une politique d'équipement visant à doter le territoire d'infrastructures sportives.

Les équipements sportifs sont partiellement divisibles. Ils peuvent être encombrés, voire saturés. Ils peuvent aussi profiter aux habitants d'autres communes que celle qui a réalisé l'équipement⁸. Ils ne réunissent donc pas simultanément les trois caractéristiques d'un bien collectif pur : impossibilité d'exclure par le prix ; obligation d'usage ; effet d'encombrement⁹. Ils appartiennent à la catégorie des biens publics locaux.

L'intérêt de faire intervenir un centre de décision local réside dans sa capacité à mieux adapter les réponses à un besoin donné que le niveau central. Le lien entre bien collectif et effets externes est très important. Aux effets d'encombrement s'ajoutent des effets de débordement. Organisés par une collectivité donnée, certains services locaux profitent aux résidents des collectivités environnantes et inversement. La production du bien public local risque donc d'être sous-optimale si la collectivité concernée n'obtient pas des collectivités voisines les rémunérations correspondant aux services rendus. La production optimale du bien public met ainsi en cause la dimension des collectivités et peut justifier leur regroupement ou au moins leur coopération dans des domaines limités. C'est ainsi que certaines communes se sont regroupées pour gérer une installation sportive, en créant, par exemple, en France, un syndicat intercommunal.

Initiée par les États, la politique en matière d'équipement relève à présent essentiellement des collectivités. Quels sont les facteurs déterminant le niveau d'intervention des pouvoirs publics en matière d'installations sportives ? Nous allons successivement étudier l'effet d'offre (d'infrastructures sportives) et l'effet de demande (de la population sportive) qui induisent une analyse des besoins en infrastructure (les normes appliquées).

L'effet d'offre correspond à l'influence du parc d'équipements sur la pratique sportive. La rationalité économique veut que la réalisation des équipements satisfasse les besoins sportifs de la population de la collectivité tout en tenant compte des contraintes financières, en l'occurrence les budgets locaux. À partir des exemples allemand, espagnol, italien et français, pour lesquels nous disposons de recensements des installations sportives, nous constatons que l'effet d'offre ne semble pas déterminant. Ce ne sont pas les pays qui disposent du parc d'installations sportives le plus important qui ont le niveau de pratique sportive le plus élevé. Au début des années quatre-vingt-dix, la France disposait de 1,95 installations pour mille habitants alors qu'en Italie le taux d'équipement était de 2,09 pour 1 000. Or, pour la même période, si l'on adopte une

8. Voir Nys (J.-F.) in : Théron (J.P.) dir., *Sport et collectivités locales*, Paris, Dalloz, 1993.

9. Lindhal, *Studies in the Theory of Money and Capital*, Londres, 1938.

conception stricte de la pratique, le taux de pratique français (40 %) apparaît deux fois plus élevé que celui de l'Italie. On arrive au même constat en comparant les situations espagnole et allemande. Il faut donc affiner l'analyse.

Si le nombre d'installations sportives ne reflète pas le niveau de pratique à un moment donné, en revanche la demande sportive exprimée par les pratiquants a une incidence sur la construction de nouvelles installations (les comparaisons internationales permettent alors de faire pression sur les pouvoirs publics) ou la rénovation d'anciennes infrastructures. Il faut préciser les composantes de cette demande sportive. Elle émane de plusieurs pôles : les sportifs réguliers (pratique régulière, par exemple scolaire, ou à des fins de compétition, pour les sportifs de haut niveau) qui ont besoin d'installations plus sophistiquées ; les sportifs occasionnels, dont la demande est plus diffuse et souvent fluctuante (les sports à la mode) ; les sportifs « touristes » qui recherchent une pratique de loisir, de détente ou de remise en forme (marche à pied, natation ou golf). L'élément majeur pour justifier l'engagement de dépenses en matière d'infrastructures sportives est étroitement lié à l'évolution de la pratique du sport, en tenant compte de toutes ses composantes et du développement de nouvelles pratiques.

Avant d'engager des fonds pour satisfaire la demande des citoyens, les collectivités sont donc contraintes d'analyser les besoins en équipements sportifs de la population. Les citoyens peuvent s'exprimer par le biais d'enquêtes, de référendum ou de toute autre procédure d'investigation de l'opinion. Les pouvoirs publics peuvent aussi concevoir des tableaux de bord sur la base d'une analyse plus fine de la population à laquelle ils s'adressent. Un premier indicateur est la proportion de jeunes ou au contraire de personnes âgées dans la population. Une population plus jeune est plus sportive : l'âge constitue le facteur le plus déterminant de variation du taux de pratique. Partout la pratique décroît avec l'âge. Jusqu'à vingt-cinq ans, la pratique est très soutenue ; après, elle décline régulièrement. Un deuxième indicateur, lié au premier, est l'importance des effectifs scolaires et universitaires dans la collectivité. L'enseignement sportif obligatoire ou la pratique répandue d'un sport à l'université créent un public sportif « captif ». Un troisième indicateur est la part de touristes ou de vacanciers. Le sport est une pratique de loisirs qui nécessite du temps : les vacances sont souvent l'occasion d'une pratique occasionnelle mais intensive, ou le moment d'initiation à de nouvelles pratiques. Les pouvoirs publics mêlent souvent effet de demande et effet d'offre pour justifier l'engagement de crédits pour des infrastructures. Si la population sportive existante constitue une justification objective, l'accroissement de la population sportive dû à l'existence d'une infrastructure pour pratiquer est un argument souvent décisif.

QUELLE EST LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES AGENTS PUBLICS (AUX NIVEAUX NATIONAUX, RÉGIONAUX, LOCAUX) ?

Le partage des compétences entre l'échelon local et national dépend des pays. En Allemagne et au Royaume-Uni, l'essentiel des attributions est confié à l'échelon local. En Espagne, en France et en Italie, la répartition des missions est plus équilibrée.

Le rôle primordial des collectivités territoriales

Le sport est incontestablement une affaire locale. Les collectivités territoriales sont les premiers bailleurs de fonds publics pour le sport. Les contributions locales représentent entre 57 % en Italie et 97 % en Allemagne du financement public du sport.

La prépondérance de l'échelon local dans le financement public s'explique d'abord par le rôle des collectivités dans le financement des installations sportives, en termes d'investissement (la construction ou la rénovation) mais aussi de fonctionnement (la maintenance). Le financement de l'infrastructure incombe principalement aux collectivités locales : plus de 60 % des fonds publics affectés à l'investissement ; plus de 65 % si l'on tient compte des frais de fonctionnement afférents aux équipements sportifs.

Les interventions locales sont également décisives en matière d'éducation, comprises *lato sensu*. Les aides consistent en un soutien à la fois financier (les subventions) et en personnel (agents mis à la disposition des clubs). Les contributions publiques au financement des clubs et associations ont représenté le cinquième du financement sportif local.

Trois types d'arguments plaident en faveur de la décentralisation, notamment dans le champ sportif, et peuvent expliquer que les collectivités territoriales sont les premiers acteurs de la politique publique sportive.

Le premier argument est le théorème de la décentralisation optimale selon lequel « pour un bien public dont la quantité consommée peut être définie sur des sous-ensembles géographiques, et dont le coût de production est le même au niveau central ou dans les sous-ensembles géographiques concernés, il sera toujours plus facile (ou au moins aussi facile) pour ces sous-ensembles de produire des quantités de biens publics optimales, au sens de Pareto, que pour le gouvernement central »¹⁰. Les hypothèses pour appliquer ce théorème en réduisent cependant la portée puisque celui-ci nie les effets externes, et en particulier les effets de débordement (or, ces effets peuvent être importants dans le cas des infrastructures sportives) ; d'autre part, il est difficile de déterminer un système décentralisé à la fois efficient et simple, le schéma de décentralisation variant à la fois en fonction du bien collectif concerné (qui est protéiforme dans le cas du sport) et du niveau de décentralisation (local, régional, intermédiaire...). En revanche, l'hypothèse d'absence d'économies d'échelle dans la production des biens collectifs est vérifiée pour les services de proximité dont font partie les services sportifs.

Un deuxième argument invoqué en faveur de la décentralisation est le suivant : facteur de démocratie, elle permet de participer à l'exercice effectif du pouvoir, de suivre l'exécution des décisions et de considérer les élus comme des représentants plutôt que comme des mandataires. Elle est un moyen de contrôler ses mandataires, élus et fonctionnaires, et d'évaluer les politiques publiques mises en œuvre. La décentralisation permet aussi de mieux appréhender le milieu local pour y apporter des réponses adaptées aux caractéristiques locales. La décentralisation permet enfin un meilleur contrôle de la fourniture du service public : le contrôle des utilisateurs (les usagers) sur leurs fournisseurs (l'administration) est plus efficient quand le circuit est raccourci. Ce deuxième type d'argument s'applique particulièrement au domaine sportif. Les besoins des clubs et des sportifs en général sont mieux appréhendés à un niveau local. Les projets d'infrastructures sont aussi mieux adaptés aux besoins de la population lorsqu'ils sont initiés par des collectivités qui associent les acteurs locaux à leurs décisions.

10. Oates, *Fiscal federalism*, New York, 1972.

Enfin, la décentralisation peut être un facteur de redéveloppement, dans une économie de marché soumise à la « variété permanente ». Elle facilite la mise en œuvre de réseaux de partenaires dont la mission est de doter les territoires en ressources stratégiques. L'aménagement de nouveaux dispositifs de consultation, de prise de décision, de gestion ou d'évaluation, peut remédier aux défaillances des mécanismes existants. C'est particulièrement vrai pour la mission d'éducation, *lato sensu*, du sport. Les collectivités locales, par l'intermédiaire notamment des clubs et associations, peuvent réagir beaucoup plus rapidement aux nouvelles demandes de leur population et mettre en œuvre des dispositifs qui correspondent aux besoins.

Quelles sont les interventions respectives des différents échelons locaux pour le sport ? Seul le Royaume-Uni n'a pas détaillé l'apport des différents échelons. Le système britannique est un système original qui confie l'administration des collectivités locales aux élus des villes et des bourgs : c'est le *local government*. Au début des années quatre-vingt-dix, des autorités unitaires ont remplacé les comtés, régions et districts ; cette restructuration a compliqué la mesure. Nos quatre autres pays de référence ont en revanche précisé le rôle joué par les différents échelons.

Les communes sont les premiers contributeurs publics du sport. Le niveau municipal est prépondérant en France et en Italie où il représente respectivement 90 % et 92 % de l'apport local total. Les deux tiers sont consacrés au fonctionnement des équipements sportifs. En Espagne et en Allemagne, tout en étant majoritaires, les contributions sportives des communes et municipalités n'occupent que 70 % et 82 % du financement local sportif. Les communes allemandes et les corporations locales espagnoles sont essentiellement chargées de la promotion du sport de masse et de l'aide aux clubs établis sur leur territoire.

Les *Länder* en Allemagne et les communautés autonomes en Espagne consacrent respectivement 45 % et 33 % de leur budget au sport. Comme les communes françaises et italiennes, leur principal poste de dépenses est la construction et la gestion des installations sportives. Les interventions des régions françaises et italiennes sont en revanche minoritaires, avec respectivement 3 % et 8 % du financement public local.

Un échelon intermédiaire existe en France (les départements), en Espagne et en Italie (provinces). Il n'intervient financièrement qu'en France, où les départements représentent 7 % du financement sportif local.

Existe-t-il un degré de décentralisation optimal ? La commune n'est pas forcément l'échelon le plus adéquat pour rentabiliser une infrastructure sportive. Une piscine, un gymnase peuvent bénéficier à plusieurs communes afin d'éviter la concurrence entre équipements mais aussi internaliser, en augmentant la taille de la collectivité, les effets de resquilleur. Le problème demeure de délimiter les compétences de la commune par rapport à celles de la région ou d'un troisième niveau d'administration (départements français, provinces italiennes ou espagnoles). Les différents niveaux territoriaux se spécialisent dans certains secteurs sportifs en fonction de leurs domaines de compétence respectifs. On ne peut pas parler de niveau optimal de financement, mais souligner que les coopérations entre collectivités peuvent garantir une affectation efficace des fonds publics pour le sport.

L'intervention financière mineure des États

À la fois en matière d'éducation et d'équipement, les États sont des agents minoritaires dans le financement du sport. En Allemagne et au Royaume-Uni, la part

étatique est très minoritaire avec respectivement 2 % et 5 % du financement public total. En France et en Espagne, la proportion est de 23 % ; en Italie de 43 %. Le degré d'intervention de l'État dans le financement du sport dépend essentiellement de la répartition des compétences entre l'échelon national et l'échelon local.

Les principales missions assignées à l'État dans le domaine sportif sont l'enseignement, la coordination de l'action sportive entre les échelons nationaux et locaux, la formation d'une élite, la préparation physique des forces armées et la promotion du sport. Seule la France dispose d'un ministère chargé des sports (et de la jeunesse). Dans nos autres pays de référence, les ministères de tutelle varient. Les ministères chargés de l'éducation et de la défense ont reçu des compétences en matière sportive dans tous les pays. D'autres départements ministériels ont reçu des attributions concernant des sports spécifiques ou pour des problèmes particuliers posés par la pratique sportive (l'aménagement du territoire, la sécurité et les règles sanitaires des installations sportives, la législation en matière d'armes à feu, la médecine du sport et le dopage...) ¹¹.

L'autorité sous laquelle est placé le sport, le ministère de tutelle, est un indicateur de la mission principale assignée au sport dans chaque pays. En Allemagne, où les Länder sont les premières autorités compétentes en matière de sport, l'autorité de tutelle est logiquement le ministère de l'intérieur. En Espagne, la mission attribuée au sport est avant tout éducative : le Conseil supérieur du sport est placé sous l'autorité du ministère de l'éducation et de la culture. En Italie, l'État délègue la plupart de ses attributions sportives au Comité national olympique italien (CONI) qui dépend du ministère des affaires culturelles : la dimension ludique et de loisirs du sport apparaît en priorité. La politique sportive du gouvernement britannique et le parrainage des Conseils des sports sont confiés au département du patrimoine national qui soutient également le tourisme, les arts, les musées, les médias et le patrimoine : comme en Italie, le sport est avant tout considéré comme une activité culturelle.

Les dépenses d'éducation représentent plus de 60 % des dépenses publiques sportives. En Allemagne et au Royaume-Uni, l'éducation dépend de l'échelon régional : *Länder* allemands, bureaux anglais, gallois, écossais et irlandais. En Espagne, en France et en Italie, les ministères de l'éducation prennent en charge le personnel enseignant, premier poste de dépenses publiques en faveur du sport.

Les interventions des États ne sont pas uniquement financières, elles sont aussi réglementaires. Dans ce domaine déterminant pour le développement du sport, la coopération européenne est essentielle. Pourtant, plusieurs exemples ont montré le manque d'harmonisation des règles dans de nombreux domaines. En matière de lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, et en particulier de publicité pour le tabac et l'alcool, la France, qui a mené avec la loi Évin une politique volontariste en interdisant toute publicité lors des manifestations sportives, a vu ses efforts laminés par le laxisme d'autres pays européens. De la même manière, la lutte contre le dopage pour laquelle la France a également été chef de file, ne pourra porter ses fruits qu'avec une harmonisation des contrôles et des procédures disciplinaires.

11. Le sport est bien un champ d'action interministérielle. La création du Centre national des activités physiques et sportives (CNAPS), prévu par l'article 33 de la loi française du 6 juillet 2000 sur le sport, reflète cette interministérialité : douze ministres ont signé le décret d'application portant sur la composition et le fonctionnement de ce conseil.

LE FINANCEMENT PUBLIC DU SPORT : DÉPENSE OU INVESTISSEMENT ?

Bien que le sport fasse partie du champ de compétence des agents publics, la question de son financement par des fonds publics, et leur importance, se pose régulièrement. Si le sport est considéré uniquement comme une dépense, donc comme un coût, l'avenir de son financement est compromis. En revanche, si les budgets publics qui lui sont affectés contribuent directement ou indirectement à la richesse nationale, en termes de richesse produite et d'emplois créés, l'intervention publique trouve sa justification.

La pratique sportive induit quatre types de marchés¹² : celui des articles de sport (chaussures, vêtements, matériel), celui des emplois sportifs (professeurs de sport, personnel d'encadrement, animateurs, métiers de la communication...), celui des installations sportives et celui du spectacle sportif.

Si l'on considère nos pays de référence pour la période considérée (début des années quatre-vingt-dix), les experts nationaux ont estimé la plus value du sport à l'économie à 1,4 % du PIB pour l'Allemagne (*Länder* occidentaux), 1 % pour la France, 2 % pour l'Italie et 1,7 % pour le Royaume-Uni.

En contribuant aux dépenses d'éducation, les pouvoirs publics ont une influence sur la demande des ménages en biens et en services sportifs. Pour pratiquer, il faut s'équiper. Les industries nationales d'articles de sport et le commerce d'articles de sport bénéficient de la consommation sportive induite. La pratique nécessite, en général, un encadrement : la création d'emplois spécifiques est de ce fait stimulée. D'autre part, en finançant les installations sportives, les pouvoirs publics dynamisent le marché du bâtiment et des travaux publics, mais aussi indirectement celui du spectacle sportif (les matches ont lieu dans les stades, gymnases...) : les retombées en termes de production et d'emplois sont ainsi importantes.

Les pouvoirs publics ont donc eu une incidence décisive sur le développement du sport. En finançant les dépenses d'éducation et les infrastructures sportives, ils ont permis la démocratisation de sa pratique. Devenu un phénomène de masse, le sport est aujourd'hui un secteur économique à part entière qui draine des flux financiers de plus en plus importants et génère des marchés. Le financement public du sport trouve donc pleinement sa justification : il ne concerne pas seulement les sportifs mais aussi tous ceux qui travaillent directement ou indirectement pour le sport (dans la fonction publique centrale et territoriale, dans le secteur privé et dans les clubs et associations).

12. Andreff (W.), *Économie politique du sport*, Paris, Dalloz, 1989.