Presses Universitaires du Sport

Sport Santé Bien-être

Enjeux et pratiques pour les territoires

par **Frédéric Depiesse**
Marie-Cécile Doha
Bruno Taiana

Partie I

Éléments de cadrage

Compétition, découverte, initiation, « baby », loisirs, sport bien-être, sport santé… aujourd'hui, l'offre sportive ne se résume plus à une seule dimension compétitive mais s'ouvre à d'autres types de pratiques dans lesquelles se retrouvent de plus en plus d'activités mises en œuvre à des fins de santé.

L'idée de penser l'activité physique et sportive comme facteur de santé publique peut paraître aujourd'hui logique, mais l'histoire montre que les opérateurs de l'organisation du sport en France que sont l'État, les collectivités territoriales et le mouvement sportif ne s'y intéressent réellement que depuis peu, l'angle de la santé n'ayant guère conduit à l'engagement d'actions au sein des politiques publiques du sport par le passé.

Les parties qui suivent proposent de reposer quelques jalons historiques et contextuels, préalables permettant de mieux appréhender la conjoncture actuelle en matière de politiques publiques « sport santé bien-être » dans laquelle s'inscrivent aujourd'hui des projets de territoires.

Chapitre I
Aspects historiques et contextuels des acteurs sportifs institutionnels

A - Sport santé bien-être et État

L'organisation du sport en France repose sur trois acteurs que sont l'État, le mouvement sportif et les collectivités territoriales.

S'agissant du premier cité et sans se replonger pleinement dans l'histoire du sport au niveau de l'État, rappelons simplement que ce dernier met en œuvre la politique du gouvernement en matière d'activités physiques et sportives, et qu'à ce titre les dernières décennies ont vu évoluer les orientations mises en avant.

L'État n'a jamais été l'unique acteur de la politique sportive en France, le mouvement sportif tenant déjà un rôle depuis fort longtemps et les collectivités territoriales s'y étant investies de plus en plus ; la caractéristique française tient cependant en la forte présence étatique dans l'organisation du sport (contrôle, délégation, financement…).

Si l'accent semble avoir été mis sur la compétition sportive, notamment depuis les années 60 marquées par le zéro pointé français lors des jeux Olympiques de Rome, pour autant, d'autres axes s'inscrivaient dans la politique sportive de l'État.

Ainsi, les années 60 marquent le début d'une restructuration du système sportif, engagé par Maurice Herzog, haut-commissaire à la jeunesse et aux sports, qui annonce la volonté d'intervenir dans trois domaines : sport de masse, sport d'élite et sport scolaire. Outre la mobilisation de l'État pour réaffirmer la place de la France sur la scène internationale sportive, le sport est donc également reconnu comme un outil éducatif, participant à la formation citoyenne.

Toutefois, cette vision du sport comme vecteur de valeurs de la société se limite à l'idée qu'il participe au respect des règles, ce qui, dans le contexte de l'époque, apparaît opportun de valoriser.

Par ailleurs, les politiques sportives mises en œuvre par l'État jusqu'à présent tendent à viser principalement des publics déjà inscrits dans une démarche sportive, à commencer par le public licencié. Ainsi, la problématique de faire accéder des populations non sportives vers une activité régulière est finalement peu abordée.

S'ajoute à cela la tendance constatée de valoriser le sport de haut niveau qui ne représente en fait qu'une minorité de la population pratiquant une activité physique et sportive.

Les années qui passent voient le sport évoluer tant dans la pratique (montée du professionnalisme, nouveaux publics, loisirs, hausse des pratiquants « inorganisés », problématiques des installations sportives…) que dans l'organisation institutionnelle du sport où la décentralisation constitue une étape dans la mise en œuvre de politiques sportives de proximité, et les chantiers lancés par le ministère en charge des Sports appréhendent le domaine sportif en sous-ensembles (haut niveau, sport pour tous, soutien au handisport, soutien à la pratique féminine, sport comme outil de lutte contre les incivilités et les discriminations…).

Mais le sport santé bien-être dans tout cela ?

Il est en fait à appréhender à travers les sous-politiques mises en avant, et notamment celle du sport pour tous dans laquelle s'engage vraiment le ministère de la Jeunesse et des Sports à partir de 1978, année de création

du Fonds national pour le développement du sport (FNDS[1]) dédiant une large part de son enveloppe au sport dit alors « de masse ».

Favoriser l'accès du sport au plus grand nombre suppose la nécessaire prise en compte des différents types de pratiques dont celles non compétitives basées sur la recherche de détente et d'entretien physique ; mais, pour autant, la problématique de la santé ne constitue pas un axe central de l'action ministérielle. En bref, les enjeux sociaux priment sur les enjeux sanitaires pour orienter les actions du ministère.

À partir des années 90, les bienfaits de l'activité physique et sportive sur la santé sont évoqués dans les rapports annuels d'activité du ministère ; les actions réellement engagées restant néanmoins limitées face aux travaux prioritairement conduits sur la lutte antidopage et la surveillance médicale des sportifs.

Un engagement plus fort prend forme en 2003 avec notamment l'intégration de la promotion de l'activité physique et sportive dans un programme national et pluriannuel « Bien vieillir » (2003-2005).

Mais c'est en 2012 que le ministère affiche clairement une politique sport santé bien-être avec la publication d'une instruction conjointe[2] avec le ministère en charge de la Santé, relative à la mise en œuvre opérationnelle des mesures visant à promouvoir et développer la pratique des activités physiques et sportives comme facteur de santé publique.

Cette instruction, s'appuyant notamment sur les recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ainsi que de l'expertise collective Inserm commanditée par le ministère chargé des Sports en 2007, marque la mise en place d'un plan national sport santé bien-être à partir duquel devra se décliner dans chaque région un plan régional *ad hoc* et dont le pilotage sera assuré par une coopération entre les DR(D)JSCS et les ARS.

L'objectif de ces plans vise à « *accroître le recours aux activités physiques et sportives (APS) comme thérapeutique non médicamenteuse et de développer la recommandation des APS par les médecins et les autres professionnels de santé, dans un but de préservation du capital santé de chacune et de chacun* ».

1 Le FNDS est créé le 29 décembre 1978 par l'article 56 de la loi de finances pour 1979.

2 Instruction DS/DSB2/SG/DGS/DS/DGCS/2012/434 du 24 décembre 2012 relative à la mise en œuvre opérationnelle des mesures visant à promouvoir et développer la pratique des activités physiques et sportives comme facteur de santé publique : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/01/cir_36363.pdf

Les publics cibles sont ceux dits « à besoins particuliers » : les personnes handicapées, les personnes atteintes de maladies chroniques, les personnes avançant en âge…

Depuis 2012, chaque DR(D)JSCS, organe déconcentré du ministère, a ainsi élaboré et mis en œuvre sur son territoire un plan régional pluriannuel en collaboration avec son ARS. Bien souvent, ces plans se composent de fiches actions devant prendre forme sur le terrain et prévoyant généralement un axe de travail autour de la formation de l'encadrement, mais aussi autour de la reconnaissance des structures sportives en capacité d'accueillir des publics dans une activité physique à des fins de prévention santé.

Depuis 2016, et avec la reconfiguration des régions, de nouveaux plans ont été écrits (ex. : Bourgogne-Franche-Comté/plan 2016-2020, Pays de Loire/plan 2018-2022) ou sont en cours de réécriture. Déjà publiés ou en officialisation prochaine, ils pourront faire le lien avec la nouvelle stratégie nationale sport et santé que le ministère devrait annoncer courant 2018, stratégie qui, au-delà de l'activité physique comme facteur de santé, englobera également les deux autres volets de la composante sport et santé que sont la protection de la santé des sportifs et la prévention dopage.

La politique sport santé ainsi mise en œuvre par le ministère – et déclinée au niveau régional par ses services déconcentrés – se traduit par la définition de cadres d'action (ex. : sur l'encadrement de l'activité physique sur prescription, sur les conditions de reconnaissance des structures prenant en charge du sport santé bien-être…), la possibilité de soutiens financiers à travers le CNDS, la recherche de cohérence entre acteurs locaux impliqués dans le sport santé bien-être, et diverses actions de promotion de l'activité physique comme facteur de santé.

Notons que la ministre des Sports, Laura Flessel, a confirmé en 2017 dans sa feuille de route de début de mandat, la priorité donnée notamment au sport santé dans la politique sportive ministérielle, et, pour la première fois, évoque délibérément un objectif d'augmentation de « pratiquants » et non de « licenciés » à l'horizon 2024 (en l'occurrence, 3 millions). Si la pratique sportive encadrée et fédérale reste fortement encouragée, il semble, à travers les mots choisis, qu'une attention soit d'abord portée sur la mise en mouvement de la population avant d'envisager sa possible inscription au sein d'une association sportive affiliée.

B - Sport santé bien-être et collectivités territoriales

Cela fait maintenant plus de trente-cinq ans que le sport français s'articule autour des territoires. Les communes étaient déjà un acteur important des politiques publiques sportives avant les lois de décentralisation de 1982-1983. Mais celles-ci ont véritablement inversé le rapport de force entre l'État et les collectivités territoriales. Ainsi, la montée en puissance de ces dernières dans le sport a été extraordinaire, amplifiée par la création des régions comme collectivités territoriales à part entière au début des années 80 et la consolidation et la généralisation des intercommunalités dans les années 90.

En France, les politiques sportives relèvent donc essentiellement des collectivités territoriales et il convient de rappeler l'importance de l'engagement financier des collectivités. De 7,6 milliards d'euros en 2000, il est passé à 12,6 milliards d'euros en 2014[3]. Cette augmentation de 66 % en treize ans souligne bien l'incontestable volonté politique des collectivités territoriales et leur engagement pour le sport. Elles contribuent ainsi **à hauteur de 34 % à la dépense sportive globale**.

En finalité, chaque commune, département, région et maintenant établissement public de coopération intercommunale (EPCI) mobilise des crédits tant en investissement qu'en fonctionnement pour le sport et l'activité physique en vue de développer leurs pratiques.

Concrètement, l'ensemble des politiques sportives menées repose sur un cadre juridique autant qu'économique et administratif particuliers puisque la seule règle dans la répartition des compétences sportives est précisément qu'il n'y a pas de règle ! On exagère à peine en posant ce constat. La clause de compétence générale, supprimée puis rétablie en 2014, laisse les différents niveaux de collectivités libres d'intervenir à leur guise.

L'article 104 de la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a ainsi retenu en 2015 que « *les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier* ».

3 Source : *Le poids économique du sport*, Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, édition 2017.

De fait, l'intervention des collectivités territoriales en matière sportive n'est pas uniforme. Chacune d'elles est libre de s'investir dans ce domaine en fonction des choix politiques de son exécutif, en notant de surcroît qu'elles **sont propriétaires de 80 % du parc d'équipements sportifs** où les communes ou leurs groupements sont le plus fréquemment maîtres d'ouvrage de ces opérations et gestionnaires par la suite.

Outre les mises à disposition, fréquemment à titre gratuit des équipements sportifs, les **communes supportent l'effort public le plus important**, même si les régions mettent le plus souvent l'accent sur le soutien au sport de haut niveau et les départements interviennent prioritairement pour favoriser la pratique du sport de masse.

La politique publique sportive est pensée de plus en plus selon une logique de projets, et non en termes de compétence dévolue à telle ou telle collectivité. Pour ce faire, et pour une vision transversale des projets, comme le développement du sport santé bien-être, il est opportun d'y associer le plus largement des partenaires représentant le mouvement sportif, d'autres collectivités territoriales, des institutions, des partenaires privés…

Si, en France, les collectivités territoriales ont depuis longtemps investi le champ des équipements et du soutien aux clubs, il se développe aujourd'hui une tendance croissante à agir sur les comportements de la population en intervenant à la fois sur la promotion de l'offre d'équipements et de services.

Le rapport de mars 2018 établi conjointement par les inspections générales des affaires sociales et de la jeunesse et des sports relatif à « l'évaluation des actions menées en matière d'activité physique et sportive à des fins de santé »[4] souligne la forte mobilisation des collectivités territoriales, que ce soit en qualité de partenaires des plans régionaux sport santé bien-être, financeurs d'actions ou coordinatrices de dispositifs locaux.
Par ailleurs, le rapport relève que les collectivités « *ont aussi un rôle essentiel en matière d'aménagement du territoire et d'aménage-*

territorial éditions
la gazette Boutique
COMMANDER CE LIVRE