

Comprendre et concevoir l'administration publique

Le modèle IDHEAP

Sous la direction de
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



20 Sport d'élite

Mickaël Terrien

20.1 Introduction aux enjeux du sport d'élite pour les politiques sportives

Les politiques sportives disposent d'une base légale depuis 1970 avec l'article 68 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse. Plusieurs motifs ont été évoqués par le Conseil fédéral pour justifier l'adoption de cet article constitutionnel : la santé publique, la défense nationale, l'éducation générale, l'organisation judicieuse des loisirs et la représentation honorable de la Suisse dans les compétitions internationales (Chappelet 2006). Ce dernier motif cible les performances des athlètes d'élite. Trois décennies plus tard, il se concrétise en devenant l'un des cinq objectifs stratégiques que se fixe la Confédération dans le cadre de son concept pour une politique du sport en Suisse. À noter que deux des cinq motifs évoqués en 1970 par le Conseil fédéral ont disparu depuis (défense nationale et organisation judicieuse des loisirs).

Si l'investissement public dans la santé et l'éducation à travers le sport se comprend aisément, l'importance et la permanence de l'objectif lié au sport d'élite interrogent quant aux enjeux que cela impose à l'administration publique. Ces enjeux sont renforcés dans le contexte de course à l'armement à laquelle se livrent de nombreuses nations pour améliorer la performance de leurs athlètes (voir De Bosscher *et al.* 2015). Diverses raisons justifient donc que l'administration publique doive s'impliquer au profit du sport d'élite. L'analyse des discours politiques permet d'en identifier plusieurs (Grix & Carmichael 2012).

La première raison est d'ordre géopolitique. Bien que ne disposant pas d'une reconnaissance officielle par le Comité international olympique, le tableau des médailles focalise l'attention des médias à l'issue de chaque olympiade. Au cours des années 1970, il a été instrumentalisé comme un outil de la « macroéconomie de la guerre froide ». La comparaison des performances athlétiques des blocs devait permettre d'établir la supériorité d'un système économique par rapport à un autre (Andreff *et al.* 2008). L'effondrement de l'Union soviétique n'a pas altéré l'importance accordée à ce classement.

Les polémiques sur le système de comptabilisation des médailles olympiques entre la Chine et les États-Unis en offrent un exemple plus récent⁵⁷.

Le prestige apporté par les bonnes performances des athlètes nationaux·ales n'est pas seulement un outil diplomatique. Il peut également diffuser un sentiment de bien-être dans la société (quantifié par différents travaux en économie du bien-être). L'impossibilité d'exclusion et la non-rivalité de la consommation de cette sensation font de la performance des athlètes nationaux·ales un bien public (► 2 Fonctions essentielles). Cet aspect légitime l'intervention publique en faveur du sport d'élite. Dans la même veine, le sentiment d'appartenance au pays et la cohésion nationale peuvent sortir renforcés d'une compétition sportive internationale. Les louanges médiatiques pour l'équipe suisse de football des moins de 17 ans, profondément multiculturelle et sacrée lors de la coupe du monde en 2009, suffisent à s'en convaincre. Ces externalités sportives sont d'ailleurs reconnues par la Commission européenne.

La Commission européenne identifie un autre effet externe: le sport spectacle comme levier de développement du sport de masse. Ce ruissellement correspond aussi au troisième levier du discours politique servant à légitimer l'intervention publique pour le sport d'élite (Grix & Carmichael 2012). Il est supposé que les résultats du sommet de la pyramide se répercuteront sur sa base. En offrant des modèles à la génération montante, les jeunes s'investiraient plus facilement dans le sport, ce qui permettrait ainsi l'atteinte des autres objectifs stratégiques des politiques publiques sportives⁵⁸.

Étant établie l'importance du sport d'élite pour la collectivité, cette contribution aborde la manière d'exercer l'administration publique dans ce domaine. Pour ce faire, elle mobilise particulièrement deux composantes de la dimension « normes et stratégie » du modèle IDHEAP d'administration publique: la stratégie d'une part, la gouvernance d'autre part (figure 20.1).

Ces deux composantes sont essentielles pour permettre aux pouvoirs publics de contribuer à ce que les athlètes suisses brillent lors des compétitions internationales. Tout d'abord et s'agissant de la stratégie, l'analyse des contraintes sociodémographiques de la Suisse impose une spécialisation sportive. Une telle spécialisation favorise une allocation efficiente des ressources. Ensuite, en matière de gouvernance, le succès de l'intervention de l'État en faveur du sport d'élite implique une collaboration prononcée entre le système de l'administration publique et son environnement (marché et tiers secteur).

La description de ces composantes clés sera suivie d'une discussion sur les défis futurs de l'administration publique en matière de sport d'élite. Le concept de ruissellement du sommet vers la base sportive sera notamment interrogé.

57 La polémique concerne le fait de pondérer ou non les médailles olympiques selon leur métal. Lors des Jeux olympiques 2008, les États-Unis se retrouvaient premiers devant la Chine au nombre des médailles gagnées (110 contre 100). Toutefois, les positions s'inversent lorsque l'on s'intéresse aux seules médailles d'or (36 contre 51).

58 Concernant l'objectif santé, le coût de l'inactivité physique en Suisse est estimé à 2,4 milliards de francs (Kempf & Lichtsteiner 2017).



Fig. 20.1 Exemples de composantes mobilisables dans le domaine du sport d'élite (en gras dans la figure).

20.2 Points clés de la stratégie et de la gouvernance

20.2.1 Stratégie

De nombreuses études se sont intéressées aux déterminants du succès sportif (p. ex. Andreff *et al.* 2008). Les principaux facteurs explicatifs sont d'ordre socio-économique. La taille de la population et sa richesse sont deux facteurs clés de succès permettant à une nation de briller sportivement sur la scène internationale. Dès lors, la spécialisation dans certaines disciplines sportives devient la seule solution pour un pays comme la Suisse au poids démographique réduit (Kempf *et al.* 2021).

Cette stratégie sur le marché des médailles découle d'une double analyse (Weber *et al.* 2018) : une étude interne de ses ressources (*resource-based view*) ; un examen externe de la concurrence (*market-based view*). Cela permet à une nation de savoir dans quels sports et/ou disciplines ses chances de succès sont les plus élevées. 28 % des médailles obtenues par la Suisse lors des Jeux olympiques d'été entre 1988 et 2016 l'ont été en cyclisme (Kempf *et al.* 2021).

La spécialisation sportive se matérialise par une concentration des ressources sur les fédérations ayant le plus de chances de briller. Cela renvoie au fait que la stratégie mise en place par les entités publiques permet de fixer une orientation commune et ainsi une concentration des ressources et des forces. Lors des Jeux olympiques 2016 à Rio, Swiss Olympic a attribué la majorité de son soutien financier à seulement huit sports. Ces derniers ont décroché cinq des sept médailles obtenues par la délégation helvète (Kempf *et al.* 2021). L'allocation efficiente des ressources s'avère un moyen de rester performant dans un contexte de course à l'armement entre les nations. Les dépenses dans le sport d'élite entre 2001 et 2011 ont explosé dans de nombreux pays, rendant toujours plus coûteux le rêve de médailles olympiques (De Bosscher *et al.* 2015)⁵⁹.

59 Entre 2001 et 2011, les dépenses ont augmenté de 210 % au Brésil, de 143 % en Corée du Sud, de 101 % en France...

Dans le sport d'élite, l'argent est souvent le nerf de la guerre et la dépense publique⁶⁰ est une condition nécessaire à l'obtention de succès internationaux. Le financement du sport est d'ailleurs l'un des dix facteurs menant aux succès sportifs internationaux (modèle « *Sport Policy factors Leading to International Sporting Success* », SPLISS par la suite; De Bosscher *et al.* 2015).

20.2.2 Gouvernance et piliers SPLISS

Dix piliers SPLISS sont identifiés dans la littérature (De Bosscher *et al.* 2015). Leur description détaillée dépasse largement l'ambition de cette contribution, sachant notamment que plus d'une centaine de facteurs clés de succès s'y rattachent. Les objectifs sont ici plus modestes : présenter la diversité des parties prenantes (► 3 Parties prenantes) afférentes à chacun de ces piliers pour montrer la nécessité de retenir une approche systémique dans l'analyse, puis décrire l'ensemble des mesures en faveur du sport d'élite. Évidemment, cette grande diversité de parties prenantes nécessite à son tour de mettre en place une solide gouvernance afin que l'intervention de l'État soit couronnée de succès.

Secteurs	État		
	Confédération (OFSPPO et autres organismes)	Cantons	Communes
1 Support financier	185,1 mio CHF (OFSPPO)	232 mio CHF	1350 mio CHF
2 Gouvernance, organisation et structure	Jeunesse+Sport	Financement des infrastructures sportives et du sport de masse, éducation physique pour les étudiant-es	Encouragement du sport en Suisse
3 Participation dans le sport			
4 Identification et développement du talent			
5 Gestion de carrière et d'après carrière	Dispositifs de soutien aux athlètes par l'Armée suisse	<i>Sport-études</i>	
6 Centre d'entraînement	Conception des installations sportives d'importance nationale <i>Centres nationaux de Macolin et Tenero</i>		
7 Formation et développement des entraîneur·ses	<i>Formations (Jeunesse+Sport, brevet fédéral)</i>	Bachelors et masters en sciences du sport	
8 Compétitions (inter) nationales	Subvention des grands événements sportifs Jours de service fournis par l'Armée suisse		
9 Recherche et innovations scientifiques	<i>Haute école fédérale du sport de Macolin, Innosuisse, Fonds national suisse</i>		
10 Médias et sponsoring			

Tableau 20.1 Approche systémique des piliers SPLISS.

Note: les données financières datent de 2018 et ont été collectées dans Kempf *et al.* (2021); les cellules en italique correspondent à la partie prenante prédominante dans chacun des piliers SPLISS.

60 Celle-ci prend majoritairement la forme de dépenses courantes (► 13 Gestion des finances).

À titre d'exemple, l'allocation des ressources permettant la spécialisation sportive est effectuée par Swiss Olympic. Cette organisation appartient au secteur tiers et sert de « confédération des fédérations nationales », de comité national olympique. Elle est l'organisme national chargé du sport associatif (Kempf & Lichtsteiner 2017). Elle fait également office d'organe de pilotage subsidiaire de fonds provenant principalement du secteur privé *via* Sport-Toto (grâce au monopole cantonal accordé à Swisslos et à la Loterie romande) et de l'État (Office fédéral du sport, OFSPO). Cet enchevêtrement d'acteurs témoigne de la complexité de l'écosystème sportif suisse. Il montre aussi le rôle finalement limité que joue la Confédération.

Le tableau 20.1 illustre le fait que le pilier relevant du financement du sport (support financier) n'est pas le seul à dépendre d'une telle constellation de parties prenantes. Il montre également les différentes formes de gouvernance (► 8 Gouvernance) nécessaires à la mise en place de mesures efficaces en faveur du sport d'élite. La logique du « faire » prédomine au sein de certains piliers : administration classique dans le pilier gouvernance, organisation et structure ; transfert à des entités autonomes dans la recherche et l'innovation scientifique. En revanche, le « faire faire » peut être privilégié dans d'autres aspects : délégation au secteur tiers pour les piliers participation dans le sport ou identification et développement du talent.

Swiss Olympic	Tiers			Marché
	Fédérations	Clubs	Autres	
				167,7 mio CHF (Loteries)
Convention de prestations	81 recensées par Swiss Olympic	18 824 clubs, 1,99 million de membres		Sport privé marchand (p. ex., centre de fitness)
Swiss Olympic Cards		Travail de détection		
Swiss Olympic Sport School			Aide sportive suisse	
Swiss Olympic Training Bases/Medical Center	Centres nationaux de performance (CNP) Formations fédérales			
	Employeurs des entraîneur·ses d'élite			Athlètes
Soutien financier dans l'organisation des compétitions internationales	Organisation des compétitions		Fédérations sportives internationales, SwissTopSport	Clubs professionnels, Organismes de manifestations sportives
Dispositif « Sciences du Sport »				
				Chaînes de télévision, Entreprises

À noter que plusieurs formes de gouvernance peuvent être retenues pour un seul pilier SPLISS. Ainsi les centres nationaux d'entraînement sont sous la tutelle des acteurs publics (OFSP), tandis que certaines infrastructures ont été fournies à travers un partenariat public-privé (p. ex. la Tissot Arena à Bienne).

Face à cet écosystème complexe, comment mettre en œuvre la politique sportive permettant d'atteindre les sommets lors des grandes compétitions sportives internationales, alors que les intérêts des diverses parties prenantes peuvent diverger? Ce point est d'autant plus problématique qu'il existe une volonté politique de garantir l'autonomie des organisations sportives et de les préserver d'une trop forte ingérence publique.

20.3 Perspectives et défis futurs

Le succès de la politique publique visant le sport d'élite nécessite l'alignement des intérêts des acteurs issus du secteur tiers et marchand. Cet alignement est nécessaire pour garantir un niveau minimum de performance au sein de chacun des piliers SPLISS. Pour y parvenir, il ne convient pas seulement d'appréhender la complexité de l'écosystème sportif suisse. Il faut aussi traiter avec des organisations autonomes. L'autonomie est en effet un concept majeur du domaine sportif. Introduit dans la Charte olympique dès 1949 puis admis par le Conseil de l'Europe en 1979, il a été renforcé par l'Union européenne à travers la Déclaration de Nice en 2001. Il garantit aux organisations sportives une certaine liberté d'action par rapport aux pouvoirs publics (Chappelet 2019). L'autonomie dont disposent Swiss Olympic ou les fédérations nationales, acteurs majeurs de nombreux piliers SPLISS, peut donc être un problème dans la mise en œuvre d'une politique cohérente dans le domaine du sport d'élite.

La dépendance en ressources des organisations sportives est toutefois un levier sur lequel la sphère publique peut jouer (Terrien *et al.* 2021). Le versement conditionnel de subventions est une tactique permettant de changer les comportements des acteurs du secteur tiers. De nombreux programmes imposent ainsi des actions sport-santé sur des populations cibles (personnes âgées, handicapées...). Les obligations peuvent également concerner des piliers SPLISS, comme le fait d'avoir des exigences sur la qualification des entraîneuses et entraîneurs, avec notamment le programme Jeunesse+Sport mis en place dès 1972 en Suisse. Au-delà des activités de formation (voir tableau 20.1), ce programme subventionne également les centres organisateurs de cours et de camps de sports s'ils remplissent les exigences demandées. La stratégie de (menace de) retrait des ressources est une mesure de gouvernance permettant d'aligner les intérêts des différents acteurs.

Cette mesure peut aussi bénéficier d'une intervention unilatérale de l'acteur public pour fixer des règles aux prestataires du domaine, quel que soit le mode de gouvernance retenu. Cela a notamment été le cas dans le cadre des récents incidents survenus dans la gymnastique rythmique et artistique (violences physiques et psychiques sur des licenciées mineures)⁶¹. Une base légale nécessaire au respect des principes éthiques va ainsi être fournie en 2023 par le Conseil fédéral. Elle permettra de conditionner le versement des subventions au comportement adéquat des fédérations.

Au-delà des tactiques de mise en œuvre de la politique du sport d'élite, il importe d'en évaluer l'impact (► 16 Évaluation). Lors des Jeux olympiques de Tokyo en 2020+1, la délégation helvète est parvenue à remporter treize médailles dont trois en or. Cette performance est bien supérieure aux attentes de Swiss Olympic (sept médailles, score de la précédente olympiade). Notons que des Jeux olympiques d'été de 1988 à ceux de 2016, l'objectif de la Suisse ne se déclinait pas en nombre de médailles. Il s'agissait d'appartenir au top 25 du classement des nations. En considérant simultanément le classement fondé sur le total des médailles et sur celui des seules médailles d'or, cette ambition n'a jamais été satisfaite sur cette période (Kempf *et al.* 2021). La Suisse y est finalement parvenue lors des Jeux de Tokyo 2020+1 (respectivement 24^e et 19^e nation). Cette performance vient récompenser les importantes dépenses consenties par la Confédération, les cantons et les communes pour mettre en place une politique publique ambitieuse dans le domaine du sport d'élite.

La prestation publique (*output*) est indéniablement celle attendue. Mais qu'en est-il des résultats (*outcomes*) concernant les objectifs de politiques publiques visés indirectement par l'intervention en faveur du sport d'élite? La théorie du ruissellement stipule que ces résultats olympiques devraient permettre d'enclencher un cercle vertueux: le soutien de l'État au sport devrait être renforcé, car il est un pilier des performances futures de l'élite. Toutefois, les résultats empiriques sur le sujet sont controversés (Frick & Wicker 2016). Il sera important de vérifier à l'avenir si cette théorie s'avère en pratique.

Les discours politiques justifient également les dépenses publiques dédiées à la représentation honorable de la Suisse dans les compétitions sportives par les retombées produites sur les autres objectifs stratégiques (Grix & Carmichael 2012). L'effet positif des résultats sportifs obtenus à haut niveau sur l'ensemble des politiques sportives, voire sur d'autres politiques publiques, reste encore à démontrer et à mesurer. Les indicateurs de sport-santé ou d'éducation par le sport évoluent-ils vraiment favorablement lorsque les athlètes helvètes réalisent des performances exceptionnelles comme ce fût le cas lors de Tokyo 2020+1? Cela permettrait de s'assurer que les moyens consacrés au sport d'élite, notamment par les collectivités publiques, n'auraient pas une utilisation alternative plus efficace pour atteindre ces objectifs.

61 Le lien vers le rapport d'enquête externe est disponible ci-dessous: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/68967.pdf> (consulté le 30.11.2022).

Concepts clés

- Autonomie sportive (*sportliche Autonomie, autonomia sportiva, sports autonomy*): possibilité pour les organisations sportives non gouvernementales sans but lucratif de pouvoir fonctionner en limitant les ingérences provenant de tiers.
- Dépendance en ressources (*Ressourcenabhängigkeitsansatz, dipendenza dalle risorse, resource dependency*): théorie stipulant que les organisations se maintiennent en activité en gérant les exigences des groupes d'intérêts dont elles dépendent pour leurs ressources.
- Piliers SPLISS (*SPLISS-Säulen, pilastri SPLISS, SPLISS pillars*): facteurs de politique sportive menant aux succès sportifs internationaux (modèle « *Sport Policy factors Leading to International Sporting Success* »).
- Spécialisation sportive (*sportliche Spezialisierung, specializzazione sportiva, sport specialisation*): allocation des ressources privilégiant les disciplines sportives offrant les plus fortes probabilités de réussite sur le marché des médailles.

Références

- Andreff, M., Andreff, W. & Poupaux, S. (2008). Les déterminants économiques de la performance olympiques: prévision des médailles qui seront gagnées aux Jeux de Pékin. *Revue d'économie politique*, 118(2), 135-169.
- Chappelet, J.-L. (2006). La lente maturation des politiques publiques du sport suisse. In: Chappelet, J.-L. (dir.). *Contributions à l'action publique*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 29-46.
- Chappelet, J.-L. (2019). L'autonomie du sport d'hier à demain. In: Chappelet, J.-L., Bayle, E., Donzel, J., Latty, F., Poracchia, D., Robert-Cuendet, S. (éds.). *L'autonomie des organisations sportives*. Lausanne: Observatoire international des politiques publiques sportives, 1-19.
- De Bosscher, V., Shibli, S., Westerbeek, H. & Van Bottenburg, M. (2015). *Successful elite sport policies: an international comparison of the sports policy factors leading to international sporting success (SPLISS 2.0) in 15 nations*. Aix-la-Chapelle: Meyer & Meyer.
- Frick, B. & Wicker, P. (2016). The trickle-down effect: how elite sporting success affects amateur participation in German football. *Applied Economics Letters*, 23(4), 259-263. <https://doi.org/10.1080/13504851.2015.1068916> (consulté le 30.11.2022).
- Grix, J. & Carmichael, F. (2012). Why do governments invest in elite sport? A polemic. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 4(1), 73-90. <https://doi.org/10.1080/19406940.2011.627358> (consulté le 30.11.2022).
- Kempf, H. & Lichtsteiner, H. (2017). *Le système du sport – en Suisse et à l'international*. Macolin: Haute école fédérale de sport.
- Kempf, H., Weber, A., Zurmühle, C., Mrkonjic, M., Weber, A., Pillet, F. & Sutter, S. (2021). *Sport d'élite suisse. État des lieux SPLISS-CH 2019*. <https://www.baspo.admin.ch/fr/dokumentation/publikationen/etude-sport-d-elite-en-Suisse.html> (consulté le 30.11.2022).

- Terrien, M., Feuillet, A. & Bayle, E. (2021). A taxonomy of national sport federations based on their financial profiles: the case of France's state-subsidized model. *Managing Sport and Leisure*, 1-18. <https://doi.org/10.1080/23750472.2021.1936615> (consulté le 30.11.2022).
- Weber, A. Ch., De Bosscher, V. & Kempf, H. (2018). Positioning in Olympic Winter sports: analysing national prioritisation of funding and success in eight nations. *European Sport Management Quarterly*, 18(1), 8-24. <https://doi.org/10.1080/16184742.2017.1336782> (consulté le 30.11.2022).

Références pour aller plus loin

- Bayle, E. (2017). Switzerland: The organisation of sport and policy towards sport federations. In: Scheerder, J., Willem, A. & Claes, E. (éds.). *Sport policy systems and sport federations: A cross-national perspective*. London: Palgrave Macmillan, 263-282.
- Henry, I., Dowling, M., Ko, L. M. & Brown, P. (2020). Challenging the new orthodoxy: a critique of SPLISS and variable-oriented approaches to comparing sporting nations. *European Sport Management Quarterly*, 20(4), 520-536. <https://doi.org/10.1080/16184742.2020.1719428> (consulté le 30.11.2022).
- Suykens, B., George, B., De Rynck, F. & Verschuere, B. (2021). Determinants of non-profit commercialism. Resource deficits, institutional pressures or organizational contingencies? *Public Management Review*, 23(10), 1456-1478. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1764083> (consulté le 30.11.2022).