



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMITÉ
D'HISTOIRE DES
MINISTÈRES
CHARGÉS
DE LA JEUNESSE
ET DES SPORTS

DU PLEIN AIR AUX SPORTS DE NATURE

-
Repères historiques

*Comité
d'histoire*

La présentation des repères qui suivent est le fruit d'un travail collectif entrepris dans le cadre du comité d'histoire des ministères chargés de la Jeunesse et des Sports (séminaire du 30 novembre 2006 consacré à l'origine du plein air « de l'air pour vivre », suivi du séminaire du 14 avril 2008 consacré aux bases de plein air et de loisirs). Elle n'a pas la prétention de l'exhaustivité, mais celle d'une approche professionnelle pragmatique.

Les quatre grandes phases du déroulé chronologique présentées ci-après se sont rapidement imposées comme les plus structurantes de l'action publique en ce domaine. Elles correspondent aux principales ruptures historiques de la thématique (1936 ; 1968 ; 1981 ; 2004), mais elles illustrent aussi un *continuum* de principe d'action : initier, former, transmettre.

I - Du plein-air aux sports de nature

Le « plein-air » doit d'abord être compris comme une pratique d'activités physiques et sportives d'« extérieur ».

Le « plein-air » au sens sportif du terme apparaît dès 1887 dans le titre d'un ouvrage de Gilles de Saint-Clair intitulé *Jeux et exercices en plein air* (il y aura plusieurs actualisations de cet ouvrage). En 1922, Gilbert CERFBERR publie *Les sports de plein air* où il présente, en plus de 280 pages, 14 familles d'activités pour 33 activités sportives différentes. Parmi celles-ci sont décrits : le camping, l'alpinisme, les disciplines athlétiques de courses-sauts-lancers, les jeux de balles (tennis, football, rugby, pelote, polo, basket-ball...), le cyclisme, l'automobile, les ballons et avions, le canotage (à voile et à moteur), l'équitation, la chasse à courre, la natation, les sports d'hiver, les jeux sur glace...

Les sports de nature ont donc une histoire ancienne, très liée à celle du sport en général : quelques passionnés développent leurs pratiques pour eux-mêmes puis se structurent en dehors de toute intervention publique, avant que ces activités investissent progressivement tous les domaines du sport, de l'économie et du social. La puissance publique intervient ensuite pour réguler, structurer, accompagner...

Avant 1936, le plein air correspondait donc à toutes les activités physiques et sportives se pratiquant « à l'extérieur ». Depuis, il est de tradition de distinguer celles qui se pratiquent en milieu terrestre, celles se déroulant en milieu aquatique et celles évoluant en milieu aérien. Après 1936, la puissance publique se dote d'une palette d'interventions spécifiques qui deviennent une véritable politique publique structurante : le plein air.

II - La première phase de cette politique structurante débute en 1936 avec le front populaire et ses objectifs de santé et de détente. Elle se poursuit après la seconde guerre mondiale jusqu'en 1967

À partir de 1936, notamment sous l'impulsion de Léo LAGRANGE, sous-secrétaire d'État à l'Éducation physique, aux Sports et aux Loisirs, plusieurs initiatives publiques vont transformer durablement les pratiques de plein air : la réduction des tarifs de chemins de fer à l'occasion des deux semaines de congés payés, la multiplication des auberges de jeunesse, le développement du camping, des séjours à la neige, de l'alpinisme, du nautisme, du vol à voile... sans oublier l'instauration de la « demi-journée de plein air » à l'école et du brevet sportif populaire (BSP). La démocratisation des pratiques sportives est en route, et elle va modifier profondément les loisirs des français.

Un des repères importants pour comprendre l'aventure du plein air à cette période est le report de l'âge limite de la scolarité obligatoire, qui passe de 13 à 14 ans (loi du 9 août 1936).

« Notre but simple et humain, est de permettre aux masses de la jeunesse française de trouver dans la pratique des sports, la joie et la santé, et de construire une organisation des loisirs telle que les travailleurs puissent trouver une détente et une récompense à leur dur labeur. » (Léo LAGRANGE en 1936).

De façon un peu surprenante pour nous aujourd'hui, une grande partie de la politique menée en faveur des jeunes par le régime de Vichy a prolongé, en l'amplifiant, celle du Front populaire, notamment en matière de formation des cadres, avec le développement des services « extérieurs » et des « établissements » chargés de ces politiques publiques (en 1941, il existait déjà 15 centres régionaux d'éducation générale, ancêtres des CREPS).

En 1945, cette politique publique a été poursuivie par la direction générale en charge de l'éducation physique et des sports, qui organise de façon volontariste les « activités de plein air ».

En 1946, le Conseil national de la résistance publie un rapport de sa commission plein air qui précise : « les activités de plein air relèvent, presque toujours simultanément, de trois catégories principales : tourisme, sports, culture... ». Et plus loin, « les occupations de plein air (promenade, baignade, canotage, pêche à la ligne...) participent au même titre que les activités de plein air d'une réaction saine contre la sédentarité ». Le rapport insiste aussi sur la dimension éducative du plein air et sur sa fonction d'aménagement du territoire.

La commission demande à l'État de reconnaître l'importance sociale du plein air et d'intervenir dans trois directions : les équipements, la réglementation et la formation des cadres. Les fondements de l'intervention publique en matière de plein air sont posés, et constituent le fil rouge de l'action étatique depuis cette date.

L'instruction du 14 mars 1950 (première « circulaire de base » pour le plein air) indique que : « par activités de plein air, il faut entendre toutes les activités qui, n'ayant pas pour objectif essentiel la participation à des compétitions, constituent un moyen à la fois éducatif et sportif d'utilisation des loisirs (ski, alpinisme, spéléologie, canoë, kayak, navigation à voile, camping, cyclotourisme). Faisant appel à l'esprit d'aventure et de découverte aussi bien qu'aux qualités physiques, ces activités développent chez les pratiquants, à un haut degré, la volonté, l'endurance, le sang-froid, le sens de la solidarité. Elles constituent en outre une merveilleuse détente après de longues journées de travail. »

Dès l'instruction du 23 mai 1958 (autre texte de base pour le plein air), cette politique d'« éducation physique et sportive de la jeunesse non scolaire » distingue « le plein air immédiat » (pratiqué sur le lieu de vie habituel) du « plein air proche » (accessible en fin de semaine) et du « plein air lointain » (celui des vacances). Cette classification durera plusieurs décennies, notamment dans la distinction des centres et bases de plein air.

Dans les années 1960, les brevets d'État d'initiateur de plein air, de moniteur de plein air et d'instructeur de plein air se mettent en place et favorisent les initiatives de développement. Ils permettent à de nombreux intervenants des services en charge de la « jeunesse ouvrière et rurale » (JOR) des directions jeunesse et sports, d'acquérir les compétences techniques en escalade, canoë-kayak, voile, spéléologie, cyclotourisme, camping... Elles sont utiles autant à l'encadrement des pratiques en pleine expansion, qu'à une reconnaissance institutionnelle facilitant le déroulement de la carrière de ces pionniers. Le premier stage des personnels de la JOR s'est déroulé à l'INS en 1953, puis un an plus tard a lieu le premier stage de formation des personnels « plein air » à Saint-Martin-d'Ardèche (07). À la suite de ces stages de formation est créée la « revue verte », première revue d'échanges de pratiques professionnelles et de réflexion collective des cadres de l'extra-scolaire. Cette initiative débouchera sur la création de la fédération française d'éducation dans le monde moderne (FFEPMM).

Cette période est celle de la montée en puissance d'une politique publique s'appuyant sur les personnels spécialisés dans le plein air, sur des formations spécifiques (les diplômes de plein air d'abord, puis les diplômes d'État progressivement mis en place par disciplines sportives), sur la réglementation, et sur l'accompagnement des acteurs (moyens financiers et humains). Les financements sont prioritairement mobilisés pour l'achat de matériels et d'équipements.

Cette politique publique a connu une forte impulsion sous l'action de Maurice HERZOG (1957-1966) avec : la multiplication des centres d'activités physiques (CAP), des centres d'initiation sportive (CIS), des centres et bases de plein air... ; la mise en place d'un réseau de professionnels, les CTR plein-air et les assistants départementaux plein air (cf. circulaire du 21 novembre 1967 relative aux missions de ces personnels) ; la première réglementation générale relative à la profession d'éducateur physique et sportif ([loi du 6 août 1963](#)) ; la création de centres spécialisés à Socoa (64), Beg-Rohu (56), Vallon-Pont-d'Arc (07) et Chalais (39) ; enfin la mise en place de l'UCPA en 1965, née de la fusion de l'Union nationale des centres de montagne (UNCM) et de l'Union nautique de France (UNF), structures qui s'étaient développées après la guerre.

Maurice HERZOG lance aussi d'intenses activités de réflexion et de concertation avec plus d'une douzaine de commissions de travail au sein du haut-comité des sports, dont celle de la « doctrine » et celle des « loisirs de plein air ».

Présidée par Jean BOROTRA, la commission de la doctrine, forte de 60 membres et de 10 sous-commissions, a travaillé pendant plus de deux années (de mai 1962 à décembre 1964), avant de publier un rapport intitulé « Essai de doctrine du sport » qui avait pour ambition d'initier une très large concertation avec tous ceux qui se « *préoccupent de l'éducation de la Jeunesse, de l'organisation et d'une saine utilisation des loisirs, de la promotion de l'homme* ».

En parallèle, la commission loisirs de plein air présidée par Paul-Émile VICTOR publie ses premiers travaux (1963-1964) dans une brochure intitulée « De l'air pour vivre » qui marquera les esprits. La commission met en place six groupes de travail mobilisant plus de 80 personnes. Elle émet trois vœux qui correspondent à trois urgences : que ses travaux soient portés à la connaissance de toutes les instances nationales ; que les nouvelles régions économiques et le district de Paris s'emparent du sujet, notamment dans le cadre des commissions de développement économique et social (« *Les activités de plein air sont génératrices d'emplois et peuvent contribuer de manière essentielle à la réanimation de certaines régions économiquement déshéritées.* ») ; que soit entrepris un inventaire des possibilités de sites de vacances et de centres de plein air afin qu'un organisme opérationnel (telle la société centrale d'équipement du territoire : SCET) puisse établir une synthèse des diverses enquêtes en cours.

Ces travaux n'ont pas connu de suite immédiate à cause d'un changement de gouvernement, mais les principales recommandations de cette commission ont été mises en œuvre ultérieurement.

Le 8 janvier 1966, François MISSOFFE est nommé ministre de la Jeunesse et des Sports. C'est la première fois qu'un ministère de plein exercice chargé de la Jeunesse et des Sports existe dans un gouvernement français, ce qui illustre la volonté politique de donner de la force et de la cohérence aux politiques menées en faveur des sports et de la jeunesse.

III - La deuxième phase de développement de cette politique publique se situe entre 1968 et 1981

Mai 1968 provoqua de nombreuses remises en cause dans tous les domaines, sport y compris...

Le ministère chargé de l'Éducation nationale lance en 1969 les unités d'enseignement et de recherche en éducation physique et sportive (UER-EPS) qui deviendront en 1987 par la loi SAVARY, des unités de formation et de recherche en sciences et techniques des activités physiques et sportives (UFR-STAPS).

De son côté, suite aux réflexions lancées en mai 1968 par des enseignants de l'INS et de l'ENSEPS, le ministère de la Jeunesse et des Sports met en place les brevets d'État d'éducateur sportif (BEES) à trois degrés, avec une partie commune à tous les sports et une partie spécifique à chacun d'eux. Cette création marque une rupture définitive entre éducateur physique et éducateur sportif ([décret du 15 janvier 1973](#) créant les BEES).

Ce qui est moins connu, c'est qu'à cette période, suite aux travaux du comité technique et pédagogique du plein air mis en place en 1971, et après de nombreuses concertations animées par Raymond HUMBERT, inspecteur principal de la jeunesse et des sports, un brevet d'État d'éducateur pour les activités physiques et sportives de pleine nature voit le jour ([décret du 2 octobre 1973](#)). Mais celui-ci ne sera jamais délivré, car il contrariait trop certains intérêts corporatistes et fédéraux...

Enfin est adoptée la [loi du 29 octobre 1975](#), dite loi MAZEAUD, première loi globale relative aux sports venue unifier la réglementation de la profession d'éducateur sportif en étendant les dispositions législatives de la [loi du 6 août 1963](#) à l'ensemble des disciplines sportives. Les premiers diplômes de plein air disparaissent (le dernier rapport du jury d'instructeurs de plein-air date de 1976).

Pour les sports de nature, cette période est celle de tous les paradoxes. L'appellation plein air disparaît progressivement du paysage institutionnel alors que jamais les moyens n'ont été si fortement mobilisés, et les initiatives aussi nombreuses et diversifiées. Parmi celles-ci :

- l'instruction du bureau S2 datée du 9 février 1971 relative au secteur extra-scolaire signée Marceau CRESPIER qui fera longtemps référence ;
- les différentes journées d'études consacrées au plein air, organisées entre décembre 1970 et janvier 1972 et regroupant des assistants résidentiels, des assistants départementaux, des assistants régionaux, des inspecteurs de la jeunesse et des sports, des partenaires associatifs, des représentants d'organismes nationaux. Ces journées débouchèrent sur la volonté d'établir des relations permanentes entre les activités sportives et les activités socio-éducatives (Jean MAHEU étant directeur de la jeunesse et des activités socio-éducatives) et d'ouvrir la formation à la découverte du milieu naturel et humain (François LAPOIX, du Muséum d'histoire naturelle, étant un des premiers acteurs de cette ouverture) ;
- le colloque organisé au Pradet (Var) du 31 janvier au 3 février 1973 consacré aux « loisirs actifs de plein air - protection de la nature et de l'environnement », dont le rapport de synthèse a été rédigé par René BAZENNERIE, inspecteur général de la jeunesse et des sports ;

- le « protocole d'action » signé le 21 février 1973 par Robert POUJADE, le tout premier des ministres chargés de la Protection de la nature et de l'Environnement, et par Joseph COMITI, ministre chargé de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs. Ce protocole met en place une coopération entre ces deux ministères, illustrée notamment par la contribution de la Jeunesse et des Sports à l'animation des parcs naturels régionaux ;
- la réalisation d'une étude coordonnée par Michelle BAROU de l'UFCV traitant des activités physiques et sportives de pleine nature (« élaborer et promouvoir des propositions sur le plan de l'animation et de la formation ») qui débouchera en 1978 sur une publication intitulée *Le corps dans la nature : jeu et enjeu, les activités sportives de pleine nature*.

Malgré ces actions significatives, les pouvoirs publics semblent indécis en matière de plein air, voire même décidés à le sortir des priorités nationales : disparition en 1975 du terme plein air des organigrammes de l'administration centrale ; suspension de la mission plein air et de la commission nationale consultative des activités de plein-air créées le 21 décembre 1977 et dont les réunions se sont échelonnées durant toute une année (cinq réunions plénières et plusieurs réunions de quatre commissions...), mais sans suite.

Ce qui est en forte tension à cette époque, ce sont les différentes conceptions du sport : entre activités physiques et activités sportives, faut-il de la cohérence ? Entre développement du sport de haut niveau et développement du sport pour tous, faut-il une complémentarité ? Pour les différentes finalités du sport (éducative, compétitive, récréative), faut-il des opérateurs fédéraux uniques ? Bref, faut-il une même philosophie d'action ministérielle pour le sport ? À toutes ces interrogations, la puissance publique a progressivement répondu par l'affirmative.

Dans le même temps, le conseil de l'Europe et l'UNESCO ont pris position en faveur du sport pour tous, maintenant investi par les fédérations sportives (cf. le transfert de l'organisation de « journées nationales » du ministère au mouvement sportif).

La politique ministérielle du plein air s'est progressivement fondue dans celle du sport pour tous.

IV - La troisième phase de développement de cette politique publique intervient à partir de 1981 et se poursuit jusqu'en 2004

Plusieurs événements marquants se produisent à partir de l'arrivée de la gauche au pouvoir : en particulier la première phase de la décentralisation, le transfert à l'Éducation nationale de l'EPS (jusqu'alors gérée par le ministère chargé de la Jeunesse et des Sports) et le choix définitif des pouvoirs publics en faveur d'un modèle d'organisation du sport particulier à la France.

Le sport est depuis toujours une « compétence partagée » entre les collectivités publiques. Les régions devenant de véritables collectivités territoriales, et les conseils généraux sortant renforcés avec les premières lois de décentralisation, le sport entre alors dans une période de plus grande complexité.

Ce qui est certain, c'est que le sport ne pouvait pas être décentralisé¹, car en matière sportive l'État n'exerce que peu de compétences propres et celles-ci ne sont guère transférables, qu'il s'agisse de souveraineté nationale, de pouvoir réglementaire ou de délivrance des diplômes...

En outre, confier une compétence exclusive en matière sportive à une seule collectivité n'est guère envisageable, car chaque niveau territorial est déjà très impliqué dans le sport pour répondre aux besoins identifiés à son échelle : les communes pour les pratiques de proximité ; les départements et les régions pour répondre aux besoins des bassins de vie et pour l'itinérance ; l'État pour la cohérence nationale et les enjeux internationaux.

¹ La décentralisation consistant à confier une compétence exercée par l'État à une collectivité territoriale.

Pour le ministère chargé de la Jeunesse et des Sports, la conséquence la plus fâcheuse de la décentralisation des années 1980 a été la perte de ses crédits d'investissement, venus grossir les dotations globales d'équipement (DGE) des collectivités locales.

Le transfert de l'EPS à l'Éducation nationale a eu de nombreuses répercussions sur les politiques menées par le ministère chargé de la Jeunesse et des Sports. En premier lieu, les moyens financiers du ministère ont été diminués en proportion ; ensuite, n'étant plus identifiés comme appartenant à la sphère éducative, les effectifs d'agents jeunesse et sports ont régulièrement été réduits depuis cette date. Toutefois, de nombreux ministres chargés de la Jeunesse et des Sports ont continué à agir comme s'ils avaient encore en charge certains dossiers comme celui des rythmes scolaires...

Parallèlement, ce que Nelson PAILLOU, emblématique président du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) de l'époque appelait la « troisième voie », se renforçait sous l'action conjointe des ministères successifs et du mouvement sportif lui-même.

La [loi du 16 juillet 1984](#) devient le nouveau socle législatif de cette organisation particulière à la France². Le sport est reconnu d'intérêt général.

L'État délègue aux fédérations sportives la gestion des disciplines sportives, dont certaines sont reconnues de haut niveau. Les fédérations sportives exercent leurs activités en toute indépendance. Celles qui sont agréées participent à l'exécution d'une mission de service public, tandis que celles qui de surcroît sont délégataires, possèdent le monopole de la référence technique des disciplines sportives qui leur sont déléguées.

Pour les sports de nature cet aspect est capital, notamment pour des raisons de sécurité, de référentiels de formation, de réglementation des pratiques et de classement des sites relatifs aux sports de nature.

Dans ce contexte, l'État est le premier partenaire des fédérations sportives avec lesquelles il contractualise, dans le cadre de conventions pluriannuelles d'objectifs actualisées chaque année, qui fixent les mesures d'accompagnement financier ou humain (notamment les conseillers techniques sportifs placés auprès de fédérations : directeurs techniques nationaux -DTN- ; entraîneurs nationaux -EN- ; conseillers techniques nationaux -CTN- ; conseillers techniques régionaux -CTR-).

Dans ce cadre, les fédérations gérant des sports de nature sont considérées comme les autres fédérations. Elles se sont cependant regroupées au sein du CNOSF dans un conseil national des sports de nature (CNSN) pour mener des actions spécifiques, tel le colloque organisé à l'INSEP le 23 octobre 1981 sur le thème des « stades de pleine nature », concept initié par les fédérations gérant les activités sportives de pleine nature et les loisirs sportifs.

Au cours de cette période, le nombre de disciplines des sports de nature explose.

À noter qu'en 1982, l'expérience d'une nouvelle qualification spécifique à l'encadrement des activités de pleine nature connaît le même sort que celle de 1973 : le certificat d'aptitude à l'animation des activités de nature créé par la direction du loisir social du ministère du Temps libre après d'intenses concertations, ne sera lui non plus jamais délivré (décret du 30 décembre 1982).

Malgré tout, sur le terrain, les sports de nature poursuivent leur développement, avec une constante implication des services et établissements de la jeunesse et des sports et une grande continuité dans les objectifs, les méthodes, les outils. À titre d'exemple : les bases de plein air et de loisirs (BPAL) pour lesquelles les instructions de 1964, 1970, 1975, et 1981 donnent des orientations, certes ajustées mais jamais remises en cause. L'édition spéciale du Moniteur des travaux publics et du bâtiment datée de 1993 traite des BPAL et en identifie une quarantaine réparties à parts quasi égales entre bases urbaines, bases péri-urbaines, petites bases rurales et grandes bases en zone touristique.

² Loi du 16 juillet 1984 abrogeant celle de 1975, et régulièrement actualisée depuis.

Le schéma des services collectifs du sport (1999-2002) vient clôturer cette période et inscrire en bonne place les sports de nature. Il s'agit pour les pouvoirs publics de se « *coordonner afin de contribuer d'une part au développement local durable par les sports de nature, et d'autre part à l'accès maîtrisé des espaces naturels et ruraux* ». Sans jamais avoir été démenti, ce schéma est cependant quelque peu tombé dans l'oubli.

V - La quatrième phase de développement de cette politique publique se déroule depuis 2004 et se poursuit encore en 2017

Avec les années 2000, le sport change de dimension, et devient vraiment ce que Marcel Mauss qualifie de « *fait social total* ». De très nombreux acteurs sont impliqués dans le sport qui touche tous les domaines : éducatif, économique, social, médiatique, de l'aménagement du territoire, du développement durable...

Les sports de nature continuent à se développer et à se diversifier. Les pouvoirs publics leur portent un intérêt renouvelé tout en poursuivant les mêmes objectifs, mobilisant les mêmes méthodes et les mêmes outils, adaptés au contexte du moment.

Le terme « sports de nature » entre dans la loi³. En effet, la [loi du 6 juillet 2000](#) a créé la notion d'« espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature » (ESI). Le terme d'espaces renvoie aux zones ou volumes de pratique, telle la course d'orientation ou le parachutisme, celui de site renvoie aux « *spots* », tels ceux du *surf* ou de la spéléologie, celui d'itinéraire renvoie à la randonnée sous toutes ses formes, terrestre ou aquatique. Ces appellations permettent de considérer les lieux de pratique dans leur globalité.

Le terme de sports de nature est alors sanctuarisé. La loi confie aux conseils généraux (devenus conseils départementaux depuis) la compétence de leur promotion et de leur développement, notamment dans le cadre de commissions départementales des ESI qui peuvent élaborer des plans départementaux des espaces, sites et itinéraires (au 1^{er} janvier 2015, 59 CDESI sont installées et d'autres toujours en préparation).

Jean-François LAMOUR, ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative, organise en 2002 les États généraux du sport, dont découle, en 2003, le recensement des équipements sportifs (RES), une des préconisations des commissions du haut-comité des sports de Maurice HERZOG. De son côté, le CNOSF lance la même année l'Agenda 21 du sport français. Toujours en 2003, les acteurs des sports de nature organisent à Millau les premières rencontres nationales du tourisme et des loisirs sportifs de nature⁴.

C'est dans ce contexte que la direction des sports diffuse le 12 août 2004 une circulaire relative au « développement maîtrisé des sports de nature ». La stratégie d'action préconisée est globale et mobilise, d'une part un pôle de ressources national des sports de nature (PRNSN) implanté au CREPS de Vallon-Pont-d'Arc⁵, et d'autre part un réseau des correspondants régionaux des sports de nature dans les différentes directions régionales chargées des sports.

Un groupe d'orientation stratégique fixe les axes prioritaires d'intervention du pôle. Il comprend les représentants des différents ministères (dont notamment ceux de l'Environnement, de l'Éducation nationale, de l'Agriculture, de l'Aménagement du territoire...), des Collectivités territoriales, des fédérations sportives, des gestionnaires d'espaces naturels, des acteurs de l'éducation populaire et de l'éducation à l'environnement vers un développement durable (EEDD). Les actions du pôle s'inscrivent ainsi dans une vision partagée par tous les acteurs et correspondent pleinement aux axes de la stratégie européenne 2020 visant une croissance intelligente, durable et inclusive.

³ Cf. le code du sport mis en place en 2006-2007.

⁴ Ces rencontres deviendront européennes en 2011.

⁵ Dont la composition, les missions et les moyens font l'objet d'une convention pluriannuelle avec la direction des sports.

Ainsi, dans une période d'importantes réformes (acte 2 de la décentralisation ; [loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001](#) relative aux lois de finances -LOLF- ; [révision générale des politiques publiques -RGPP-](#) lancée le 10 juillet 2007, [réforme de l'administration territoriale de l'Etat](#) ; [loi du 27 janvier 2014](#) relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles –MAPTAM-⁶ ; [loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - NOTRe](#)), le ministère chargé des sports démontre, dans le domaine des sports de nature où l'Etat n'est pas chef de file, que des fonctionnaires experts peuvent apporter une vision nationale utile à tous et une vraie plus-value suprarégionale aux acteurs de terrain (publics, fédéraux ou privés). Cet apport touche de multiples domaines : l'observation, la formation, l'innovation, le conseil, l'accompagnement, l'évaluation, la communication...

VI - En guise de synthèse

Pour comprendre l'intervention historique de l'État en matière de développement du plein air puis des sports de nature, il faut garder en mémoire deux repères majeurs : l'âge de la scolarité obligatoire et l'articulation interministérielle.

En effet, l'âge de la scolarité obligatoire qui avait été porté à 14 ans par le Front populaire, ne sera de façon effective porté à 16 ans qu'en 1969. Or la santé des jeunes (et d'abord celle des jeunes non scolaires) est une des préoccupations majeures des pouvoirs publics avant, pendant et après la Seconde Guerre mondiale. L'accent est donc mis sur l'éducation physique dans le système scolaire et en parallèle sur l'éducation physique et sportive dans le post scolaire, qui deviendra par la suite l'extrascolaire.

Jusqu'en 1981-1982, le ministère chargé des Sports assura la conception, le pilotage et la mise en œuvre des politiques publiques en matière d'éducation physique et de sport tant dans le domaine scolaire qu'extrascolaire. Pour autant, la coordination entre ces deux secteurs n'était pas aisée avant 1981, et elle le reste... Les tensions sont vives entre les tenants d'une conception plutôt antismotrice de l'éducation physique et les défenseurs d'une conception sportive globalisante. Les épisodes des qualifications mort-nées de 1973 et 1982 en sont une illustration. Même s'il semble dépassé, le débat est récurrent, et les sports de nature n'en sont pas exclus.

Depuis une soixantaine d'années, l'action des différents ministères en matière de sports de nature se caractérise par certaines constantes :

- l'importance donnée à la formation, en particulier celle des encadrants ;
- la volonté de donner au mouvement sportif une place centrale dans le développement des pratiques, notamment par la délégation, les conventions d'objectifs et par l'intervention du centre national pour le développement du sport (CNDS) ;
- la défense des valeurs du sport et de l'éthique sportive, notamment par la lutte contre les dérives comme le dopage ou les compétitions truquées, mais aussi par des actions en faveur de la dimension éducative du sport ;
- l'expertise et l'accompagnement, notamment par les personnels techniques et pédagogiques ;
- la concertation avec l'ensemble des acteurs publics et privés pour tendre à une vision partagée du sport à développer. L'installation en 2013 du Conseil national des sports en est l'illustration.
- la recherche de complémentarité entre les politiques sportives et les politiques de jeunesse.

Ces constantes sont les fondamentaux d'une politique spécifique aux ministères chargés des Sports.

⁶ Loi MAPTAM du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, celles-ci étant au nombre de 14 au 1^{er} janvier 2016 ; et loi du 16 janvier 2015 relative aux nouvelles régions, les régions métropolitaines étant désormais au nombre de 13, dont 7 nouvelles.

Dans ce contexte, certaines réussites méritent d'être évoquées :

- les centres de vacances (dont la formation des animateurs et des directeurs est un exemple de réussite dont on ne parle pas assez) ;
- les classes de neige, dont les premières datent des années 1950, qui ont amorcé la vague des classes transplantées ou classes de découverte, expériences exemplaires de pluridisciplinarité ;
- les parcs naturels régionaux, qui ont permis l'émergence dès les années 1970 de l'environnement, de l'écologie, du développement durable dans les sports de nature, et qui ont notamment porté les premiers écomusées et les premiers centres permanents d'initiation à l'environnement (CPIE) ;
- la spécificité de l'enseignement agricole (plein air et sports de nature se pratiquent dans les espaces naturels et ruraux).

VII - Enjeux et perspectives

Après avoir connu un développement constant, les sports de nature sont aujourd'hui à un tournant. Plusieurs enjeux peuvent être identifiés et de nouvelles perspectives envisagées pour les sports de nature et tous ceux qui s'y intéressent.

Aujourd'hui, les différentes réformes de modernisation de l'action publique de l'État et de l'acte 3 de la décentralisation, loin de simplifier le jeu institutionnel, le complexifie encore un peu plus. En effet, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, venant compléter les deux lois précédentes, ne change pas fondamentalement la donne sportive. Ce domaine, comme celui de la culture ou du tourisme, reste de « compétence partagée » entre tous les niveaux d'organisation territoriale.

Il y a cependant quelques nouveautés significatives, telles la création de métropoles aux compétences très larges, ou la création d'intercommunalités plus grandes et aux compétences étendues. Ces évolutions amènent de nouveaux acteurs dans le développement du sport (à noter que le département reste, pour l'instant, chef de file des ESI). Mais la grande nouveauté repose sur la future diversité de l'exercice des compétences, puisque les acteurs pourront conventionnellement les exercer différemment d'un territoire à l'autre. Rien ne sera plus homogène sur le territoire national et il deviendra essentiel pour tous les acteurs des sports de nature de savoir « qui fait quoi » territoire par territoire.

En outre, la deuxième vague de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéAte II) accompagne ces évolutions. Le paysage des services déconcentrés de l'État chargés du sport va connaître de nouvelles évolutions. Les directions régionales chargées du sport sont en majorité des directions régionales et départementales (DRDJSCS), et les réformes ne sont pas terminées...

Pour les services de l'État chargés des sports, l'enjeu est triple : les orientations politiques priorisant les missions régaliennes de l'État et la dimension d'administration de mission qui faisait l'originalité du ministère de la Jeunesse et des Sports ne risquent-elles pas de disparaître ? Les restrictions budgétaires continueront-elles à toucher tous les secteurs (ce qui affaiblit toutes les politiques publiques et dans ce cas celles des sports de nature comme les autres) ? La nouvelle donne permettra-t-elle à l'État de continuer à prendre des initiatives de concertation/coordination avec des partenaires du sport de moins en moins accompagnés par lui ?

Du côté des nouvelles collectivités, leur implication dans le sport n'étant pas obligatoire, les différences de traitement du sport pour les citoyens seront de plus en plus marquées sur le territoire national. De plus, leur coordination étant laissée à la libre initiative des acteurs, les situations seront de plus en plus différenciées d'une région à l'autre. L'enjeu est donc d'introduire de la concertation/coordination entre des acteurs territoriaux à impliquer dans le développement du sport. Qui en prendra l'initiative ?

Du côté du mouvement sportif, en dehors de la nécessaire évolution de leur organisation territoriale (leurs organes déconcentrés doivent se mettre en concordance territoriale avec la nouvelle architecture régionale), l'enjeu majeur résidera dans sa capacité à concevoir des projets fédéraux performants et mobilisateurs, susceptibles d'intéresser les collectivités et leurs établissements de coopération. La loi ne faisant pas obligation de traiter le sport dans les conférences territoriales de l'action publique, ni de leur réserver une place dans les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), il reviendra aux acteurs des sports de nature de faire œuvre de persuasion pour faire entendre leur point de vue.

Enfin, de plus en plus de pratiquants exercent des activités de plus en plus diversifiées dans des sites et dans des espaces naturels et ruraux sensibles, dont la qualité même est menacée par leur fréquentation. Les sportifs, les opérateurs et les pouvoirs publics sauront-ils relever ce défi ? « *C'est à vous de protéger la nature* » disait déjà François LAPOIX en 1971 aux cadres du plein air.

Une nouvelle page de la déjà longue histoire des sports de nature s'ouvre, il revient aux acteurs territoriaux de la remplir, chacun à son niveau.



Fiche rédigée par Jean-Pierre BOUCHOUT,

Inspecteur général de la Jeunesse et des Sports honoraire (IGJSH)

*Titulaire du diplôme de l'INSEP, spécialisation « plein air »
Ancien conseiller technique régional « plein air »
Ancien chef du bureau chargé des formations et des diplômes
Ancien membre du groupe de pilotage du pôle
de ressources national « sports de nature »*

Sources :

- textes législatifs et réglementaires cités ;
- mémoires d'acteurs.