

Le « temps libre », une création paradoxale : entre l'État discret et les grandes espérances

Philippe Callé

Inspecteur de la Jeunesse et des Sports

Philippe Callé est inspecteur de la Jeunesse et des Sports à la direction départementale de la Haute-Savoie. Auteur d'un mémoire de DEA consacré au projet de loi relatif à la promotion de la vie associative de 1981, il a publié des articles sur l'éducation populaire et la vie associative dans de nombreuses revues et prépare une thèse de science politique consacrée aux rapports entre pouvoir et culture dans une ville moyenne.

A près vingt-trois ans de pouvoir gaulliste sans partage, la victoire de la gauche en mai 1981 concrétise les espoirs suscités par les élections municipales de 1977 et législatives de 1978. La gauche, et en particulier le Parti socialiste dans ses programmes successifs, avaient depuis des années animé le débat politique autour des problèmes du renouvellement de la démocratie, de la place des municipalités dans ce processus, et de celle des associations.

La mobilisation autour de ce thème du renouvellement de la démocratie avait été large : du rapport Guichard (1976) sur la régionalisation, au projet de loi socialiste sur « le développement et la reconnaissance de la vie associative » (1978), en passant par les travaux de l'Association pour le développement des associations de progrès (la DAP), il était évident que le système institutionnel français avait besoin d'un *aggiornamento* qui prenne en compte de manière sérieuse la question de la décentralisation, de la démocratie locale et de la place des citoyens. L'émergence d'une problématique du pouvoir local, jusqu'alors considéré comme typiquement anglo-saxon, témoigne de cette évolution.

D'une manière générale, la redéfinition du rôle de l'État par la gauche était annoncée, et sa mise en œuvre fut presque immédiate dans certains cas (lois de décentralisation), éclatante dans d'autres (la culture) ou plus laborieuse, pour ce qui concerne notre ministère.



© INJEP

Journée d'étude du 10 avril 2003, à l'INJEP : de g. à dr., André Henry, Joël Balavoine, Philippe Callé, Marianne Lassus.

Analyser l'évolution du ministère de la Jeunesse et des Sports dans cette période, les années 1981-1983, nécessite de prendre en compte les éléments constitutifs de ce département ministériel, ses tensions internes, mais aussi les enjeux externes, en particulier les relations avec les autres secteurs de l'État.

Jeunesse et Sports : une construction laborieuse

Je ne reviendrai pas sur les origines de ce ministère et sa genèse depuis la prise en charge de la préparation militaire ou la mise en place des œuvres périscolaires. Je m'attacherai essentiellement à la période gaulliste, qui, en termes politiques, ouvre réellement une nouvelle ère, marquée par un engagement fort de l'État dans le développement de politiques publiques et la modernisation de la société française. La modernisation agricole, la rénovation du système hospitalier en sont des exemples bien étudiés, qui montrent comment des corps de fonctionnaires, alliés à des représentants socioprofessionnels, ont su et pu faire passer des secteurs entiers de la tradition à la modernité. La planification a été l'un des éléments essentiels de cette action modernisatrice.

Pour ce qui est de notre « secteur » jeunesse et sports, la question mérite d'être examinée de près : si l'avènement du gaullisme marque bien un véritable essor de ce ministère, avec

la nomination d'un Haut Commissaire emblématique en la personne de Maurice Herzog, et la mise en place dès le début des années 60 de plans d'équipements sportifs et socio-éducatifs, il n'en reste pas moins que la construction d'un secteur de politique publique spécifique, au sens où l'entendent les politistes, reste problématique.

Pierre Gaborit a souligné¹ que « *le sport est une activité sectorielle, la jeunesse une tranche d'âge. Le premier peut donc relever d'une administration verticale alors que la seconde requiert, par essence, une approche interministérielle* ». Si l'on ajoute que depuis bien des années cette administration avait en charge la gestion de l'éducation physique, gestion directe de l'État, on peut commencer à percevoir la complexité de la construction d'un secteur homogène à partir de logiques totalement hétérogènes. Cependant, leur coexistence au sein d'une même administration a certainement engendré des inflexions sur chacun de ces domaines, le sport, la jeunesse et l'EPS.

Pour autant il me paraît nécessaire de revenir rapidement sur l'évolution de chacun d'eux dans les années qui vont de 1958-1960 à 1981.

L'émergence complexe d'un secteur socioculturel

La naissance de ce secteur a été analysée par différents auteurs, en particulier J.-P. Augustin et J.-C. Gillet², J. Ion³. L'urbanisation des années 50 et 60, l'apparition des « problèmes de jeunes » dans les grands ensembles urbains, l'approche planificatrice des besoins sociaux et son corollaire, la planification des équipements ont entraîné une mutation profonde du secteur de l'éducation populaire. La professionnalisation des animateurs, la place centrale occupée par les équipements⁴ ont fait basculer ce champ du domaine de l'engagement volontaire à celui de l'action publique. Cette action publique ne s'est pas construite du seul fait de l'administration : les collectivités locales ont été mises à contribution dès le départ pour ce qui est du financement des équipements et des professionnels, les grandes fédérations ont pour leur part apporté une expertise en ce domaine que l'administration ne possédait pas, ou n'avait pas les moyens de déployer. La cogestion, formule emblématique de ces années de

1. Gaborit P., « Le ministère de la Jeunesse et des Sports », *Pouvoir*, n° 61, 1992.

2. Augustin J.-P. et J.-C. Gillet, *L'Animation professionnelle. Histoire, acteurs et enjeux*, Paris, L'Harmattan, 2000.

3. Augustin J.-P. et J. Ion, *Des loisirs et des jeunes*, Paris, Les Éditions ouvrières, 1993.

4. Sur ce point, voir Gilbert C. et G. Saez, *L'État sans qualité*, Paris, PUF, 1982.



développement de l'animation, ne serait-elle pas en fin de compte une figure obligée pour un État dans l'impossibilité de faire face seul à la prise en charge des problèmes des jeunes.

Bien entendu, l'exemple le plus marquant en est celui des Maisons des jeunes et de la culture. Leur développement spectaculaire dans les années 60, la montée en puissance du corps des directeurs et la place grandissante prise par la FFMJC mettent en évidence cette mutation. En même temps ce développement, nonobstant la dimension strictement politique, pose problème à la puissance publique qui tente de réaffirmer ses prérogatives. Dans ce contexte on peut probablement aussi interpréter la crise « Comiti » de 1969, comme une tentative de rééquilibrage du rapport État / Fédération, rapport de plus en plus défavorable à l'administration.

Dans le même ordre d'idées, les différentes consultations (Livre blanc de Missoffe, 56 directions de recherches de Dijoud), les créations de programmes et d'institutions cogérées (information jeunesse, Cotravaux, Cogedep, etc.) n'ont-elles pas eu aussi pour but de créer dans le périmètre de l'État un ensemble de moyens d'action plus maîtrisables ?

On pourrait aller plus loin dans cette approche, mais il s'avère que, à la fin des années 70, le ministère de la Jeunesse et des Sports est loin d'avoir avec les grandes fédérations des relations idylliques : tout au plus une coopération conflictuelle. De là à en faire le ministère des associations, il y a une marge que la suite des évènements soulignera.

La montée en puissance du sport

Le fameux dessin de Jacques Faizant représentant le général de Gaulle en survêtement de l'équipe de France et déclarant au lendemain des jeux Olympiques de Rome : « *Dans ce pays, si je ne fais pas tout moi-même !...* » illustre parfaitement le mouvement institutionnel qui touche le mouvement sportif français durant la période gaulliste : il s'agit du renforcement d'un modèle caractérisé par une spécialisation par disciplines, une hiérarchisation stricte des différents niveaux, une normalisation par l'État (statuts, tutelle, délégation de service public). Ce modèle quasi unique en Europe (une autre exception française...) fait du sport une mission de service public. Pour reprendre les termes d'un article⁵ que nous avons consacré à la loi sur le sport en 1998, il s'agit d'une construction néo-corporatiste, au sens où l'entend B. Jobert⁶,

5. Callé Ph., « Quelles institutions pour le sport ? », *Revue économique et juridique du sport*, n° 48, septembre 1998.

6. Jobert B., « La version française du corporatisme. Définition et implications pour la modernisation de l'État dans une économie en crise », dans Colas D. (dir.), *L'État et les corporatismes*, Paris, PUF, 1988.



Dessin de Jacques Faizant publié dans *Le Figaro*, 1^{er} septembre 1960.

dans laquelle l'État accorde à des groupements sportifs un monopole de représentation des intérêts sociaux et d'accès aux ressources publiques (subventions et cadres techniques, en particulier) en échange de la reconnaissance de l'expertise publique pour l'administration.

Ce modèle formalisé par la loi Mazeaud de 1975 a fait consensus en France, en raison de son ancrage dans le paysage institutionnel (notre « modèle républicain »), de la garantie éducative apportée, et de l'efficacité du système. C'est un dispositif de type unitaire (un seul modèle, un seul type de relations) qui suppose un échange équilibré entre les deux acteurs, le mouvement sportif et l'État.

L'éducation physique, une gestion douloureuse

Je me garderai de refaire l'histoire de l'éducation physique dans les années 70, histoire que Jean-Luc Martin et Jacques Rouyer ont retracée, ni d'intervenir dans la controverse qui les oppose quant à l'importance de la dimension politique dans ce mouvement syndical fort, qui



a conduit en 1981 au départ des professeurs d'EPS pour l'Éducation nationale⁷. On se reportera utilement à leurs travaux, en particuliers leurs articles dans la revue *EP.S.*

Je voudrais souligner le poids de ce corps au sein du ministère : poids numérique puisque ce corps représentait 24 000 personnes sur 32 000 ; poids budgétaire dans la mesure où la moitié du budget du ministère concernait l'EPS ; poids politique enfin de ces enseignants dont le mouvement collectif dans les années 60 et 70 aboutit à ce que Jacques Rouyer appelle une « construction identitaire » forte dont la revendication corporative ira croissant.

Si nous sommes, jusqu'en 1981, dans un domaine de gestion directe par l'État de ses propres missions, le moins que l'on puisse dire, c'est que cette gestion fut conflictuelle au plus haut point, surtout à la fin des années 70 avec le plan Soisson. L'issue inévitable, le rattachement de l'EPS à l'Éducation nationale, venait clore définitivement cette cohabitation mouvementée. Il reste néanmoins, de notre point de vue, à évaluer le poids des professeurs d'EPS sur la construction du Ministère de la Jeunesse et des Sports ; en effet bon nombre de ses personnels étaient issus de ce corps : inspecteurs et cadres techniques principalement. Dans quelle mesure le travail de réflexion et de production pédagogique mené par les professeurs d'EPS, ainsi que le soulignent Rouyer et Martin, a-t-il pesé sur les conceptions éducatives du Ministère, notamment en matière de sport ? Il y a là une question qui mériterait d'être approfondie.

Au total, le moins que l'on puisse dire, c'est que l'ensemble Jeunesse et Sports ne constitue pas un secteur au sens où l'entendent les analystes des politiques publiques : l'hétérogénéité des acteurs principaux, les relations totalement différentes entre acteurs d'un domaine à l'autre, les tensions et les tendances centrifuges, tout cela laisse cette administration assez affaiblie en 1981. Seul le domaine sportif présente une homogénéité assez réelle, et une image dont la valeur va s'avérer très riche.

1981 : une nouvelle donne

Sans revenir sur les aspirations profondes au changement qu'apporte la victoire de la gauche, il faut mettre en évidence les nouvelles données de l'action publique à partir de ce moment-là pour notre département ministériel. Certes, nous ne pouvons pas rêver d'une action

7. Voir ci-dessous l'article de Jacques Rouyer p. 183 (*ndlr*).

publique fondée sur une stabilité et un équilibre permanents : la politique n'est pas un long fleuve tranquille, et les grandes espérances ne tracent pas un avenir sans obstacles.

De manière assez classique, nous aborderons les tensions internes à l'administration, et notamment les tendances centrifuges, puis les éléments externes qui entraînent des modifications de l'équilibre institutionnel qui entoure l'action dans le domaine de la jeunesse et des sports.

Les tensions internes

Nous l'avons dit précédemment, le départ des professeurs d'EPS pour l'Éducation nationale, s'il était attendu en cas de victoire de la gauche, marque un véritable tournant pour le Ministère : la réduction considérable de sa « surface » éloigne à tout jamais l'objectif d'un ministère à 1 % du budget de l'État, c'est-à-dire une visibilité effective. D'autre part, le décrochage d'avec l'Éducation nationale, en dépit de relations complexes et souvent ambiguës, réduit très probablement l'assise politique de l'action dans le domaine éducatif et sa légitimité. Enfin, la présence au sein du Ministère d'un mouvement fort sur le plan corporatif, mais aussi pédagogique, n'assurait-elle pas un contrepoids dans la conception d'une politique sportive ?

Dans le secteur sportif lui-même, bien que son homogénéité ait été soulignée, des tendances fortes se font jour, qui vont produire une rupture de l'équilibre qui avait été trouvé au fil des ans entre l'État et les fédérations. La création du Fonds national de développement du sport (FNDS) en 1979 introduit une modification substantielle dans leur accès aux financements publics : les recettes de ce Fonds se révèlent rapidement plus importantes que les crédits inscrits au budget, ce qui provoque probablement un flux financier important dans ce secteur ; d'autre part la cogestion de ce Fonds modifie durablement l'attitude du mouvement sportif à l'égard de l'État, et rompt l'équilibre de l'échange. Si l'on ajoute que la libéralisation de l'audiovisuel entreprise dans les années 70 lance réellement le spectacle sportif et sa commercialisation, on s'aperçoit que ce qui paraissait être une construction politique stabilisée devient en fait un rapport de plus en plus déséquilibré, que les ministres successifs tenteront de recadrer avec les différentes moutures de la loi sur le sport.

Enfin dans le secteur de la jeunesse et de l'éducation populaire, après les conflits majeurs entre fédérations et ministère, après des années de budget dénoncées comme de misère, les



aspirations sont grandes, mais pas du tout convergentes : entre les partisans de la cogestion qui espèrent surtout un budget suffisant, et ceux qui par souci de laïcité attendent le « grand service public de l'éducation », le fossé est grand. Quant à la réflexion de fond sur la place de la vie associative dans une démocratie rénovée, elle émane plutôt du secteur sanitaire et social que du domaine de la jeunesse et de l'éducation populaire. C'est dire combien la consultation engagée auprès des associations à propos du projet de loi sur la promotion de la vie associative en 1982 trouvera des responsables associatifs en réalité peu préparés à cette initiative⁸.

Les déséquilibres

Bien entendu le phénomène majeur de cette période c'est la décentralisation, menée tambour battant par le gouvernement Mauroy. La dévolution de compétences aux collectivités locales, la pleine responsabilité qui leur est accordée modifient largement la vision de l'État : d'un État gaulliste, que d'aucuns qualifiaient de bonapartiste, on passe à un État plutôt discret, en phase avec le souci de mieux respecter les collectivités et la société civile. Les conséquences apparaissent rapidement : la nouvelle donne contraint nombre de grandes fédérations à s'adapter, douloureusement pour certaines, par une décentralisation en leur propre sein, affaiblissant leur représentativité nationale.

Cette période voit surtout émerger deux axes politiques forts qui viennent concurrencer les actions traditionnelles de « Jeunesse et Sports ». C'est tout d'abord la relance très forte du ministère de la Culture, avec la création d'une direction du développement culturel, et une approche de la culture étendue à des domaines relevant jusqu'alors du champ de la jeunesse⁹. Outre un budget singulièrement revalorisé, surtout en 1982 et 1983, cette action culturelle s'est appuyée puissamment sur la professionnalisation des acteurs, sur la diffusion du spectacle, sur l'engouement pour la conservation.

L'autre politique nouvelle résulte des travaux de la mission Schwartz, et le fameux rapport publié en septembre 1981, qui replace les problèmes de la jeunesse au cœur de l'action publique. Loin de conforter la politique du ministère en charge de la jeunesse depuis des décennies, on peut considérer que cette initiative a au contraire décomposé le problème en

8. Nous avons reconstitué les enjeux de ce projet de loi dans notre mémoire de DEA de science politique : « Associations et décentralisation. Le projet de loi relatif à la promotion de la vie associative de 1981 », IEP de Grenoble, 1992.

9. Voir sur ce point Dubois V., *La Politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999.



“Le Ministère du Temps Libre, Ministère à vocation sociale s’il en est, a été créé pour aider nos concitoyens à conquérir le temps de vivre, à mieux profiter du temps libéré.”

En un siècle, c’est la réduction du temps de travail qui a fait l’objet des plus longues et difficiles luttes sociales. Leur objectif premier était de responsabiliser l’homme et de lui permettre d’accéder à une plus grande maîtrise de son temps.

Le Gouvernement de la France, issu de l’élection de François Mitterrand à la Présidence de la République entend donner un contenu concret à la qualité de la vie. Le Ministère du Temps Libre a défini ses priorités et les orientations de son action en fonction de cette volonté, en évitant toute dispersion ou dilution de ses efforts et de ses moyens.

Il ne s’agit nullement de régenter le temps libre des gens, mais d’en organiser les moyens et les structures d’accueil, de telle sorte que chacun ait une chance supplémentaire de vivre plus dignement sa vie.”

André Henry
André HENRY



ses différents éléments (travail, formation, santé, loisirs, culture, etc.), mobilisant des administrations jusque-là peu concernées. Enfin, la prise en charge de ces nouvelles actions a suscité la création de nouveaux acteurs (comme les missions locales), des interventions plutôt issues de la formation professionnelle que du socioculturel, et une entrée massive des communes dans cette politique.

Finalement, on peut dire que l'administration en charge de la Jeunesse et des Sports jusqu'en 1981 est affectée d'un double déséquilibre : en interne entre l'EPS et le sport fédéral, et entre la jeunesse et le sport ; en externe avec la culture et l'insertion des jeunes.

C'est dans ce double mouvement de déséquilibre que s'insère la création du ministère du Temps Libre, avec toute l'ambition de ceux qui ont remporté une victoire politique historique et le souvenir des grandes avancées des périodes glorieuses.

L'ambition du Temps libre

La création du ministère du Temps libre, avec sa structure tricéphale, suscite des interrogations, notamment par rapport à sa complexité, par rapport à la saisie des problèmes, mais également par rapport à ses ambitions.

Une structure institutionnelle complexe

Le ministre du Temps libre, André Henry, outre la responsabilité politique générale, a en charge directement la direction de l'administration, gestionnaire des personnels et du budget, ainsi que la nouvelle direction du loisir social, de l'éducation populaire et des activités de pleine nature, dont l'ambition est très large : de l'aménagement du temps au tourisme social, en passant par les innovations et la communication sociale.

La ministre déléguée à la Jeunesse et aux Sports, Edwige Avice, reprend les attributions classiques de ses prédécesseurs, à savoir la direction des sports et celle de la jeunesse.

Enfin, François Abadie est en charge du tourisme, hormis le secteur du tourisme social.

Des compétences partagées

Plusieurs thèmes sont partagés entre les trois ministères : ainsi le tourisme entre le ministère du Temps libre et le secrétariat d'État au Tourisme ; la question des activités de pleine

nature suscite un conflit épique, dont l'histoire reste à faire, entre la direction du loisir social et la direction des sports à propos du projet de création d'un brevet d'État des activités de pleine nature ; enfin, un début de partage des associations est entrepris entre celles qui relèvent de la jeunesse et les autres de l'éducation populaire. Cette tentative n'est pas sans rappeler le partage qui avait eu lieu au moment de la création du ministère des Affaires culturelles de Malraux.

Les ambitions

Les grands projets du ministre du Temps libre sont en très étroite relation avec le contexte politique général. Tout d'abord, la réduction du temps de travail (les 39 heures et la cinquième semaine de congés payés) décidée par la nouvelle Assemblée conduit le ministre à engager un vaste programme en faveur de l'aménagement du temps. Une action est entreprise dans le domaine de la communication sociale, avec la mise en place d'ateliers spécifiques. Enfin l'un des grands projets a trait à la promotion de la vie associative, suite à une proposition de loi du groupe socialiste en ce sens, déposée en 1978. Ce dernier chantier mobilise les services et le monde associatif durant l'année 1982. Ce sont les blocages entre les grands courants associatifs qui conduiront au retrait de ce projet de loi, en décembre 1982, et probablement à la fin du ministère du Temps libre dans sa première formule en mars 1983.

Au rang des ambitions du nouveau ministre, il ne faut pas oublier le souci de rééquilibrer les moyens en personnel des services par le recrutement rapide, par voie contractuelle, de plusieurs centaines de conseillers techniques et pédagogiques (CTP) dans le domaine de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la pleine nature.

Une création paradoxale

Pour revenir à notre interrogation de départ, on ne peut que constater la contradiction entre l'ambition de développer un grand projet politique, de nature très englobante, à partir de politiques sectorielles marquées de tendances centrifuges. De même, alors que nombre de sujets sont partagés avec d'autres départements ministériels, le souci de démultiplier une administration peu étoffée paraît surprenant. Enfin, le contexte général de la décentralisation, qui devait remettre l'État à sa juste place face aux collectivités enfin reconnues majeures, pouvait-il s'accorder avec une telle ambition ?

