



Fédérations sportives nationales et intervention publique : un management public-privé du sport entre synergies et tensions entre acteurs

Bastien Viollet

► To cite this version:

Bastien Viollet. Fédérations sportives nationales et intervention publique : un management public-privé du sport entre synergies et tensions entre acteurs. *Gestion et management public* [2012-..], 2018, 6 (4), pp.59-77. 10.3917/gmp.064.0059 . hal-02145781

HAL Id: hal-02145781

<https://hal.science/hal-02145781>

Submitted on 3 Jun 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

FÉDÉRATIONS SPORTIVES NATIONALES ET INTERVENTION PUBLIQUE : UN MANAGEMENT PUBLIC-PRIVÉ DU SPORT ENTRE SYNERGIES ET TENSIONS ENTRE ACTEURS

Bastien Viollet

AIRMAP | « Gestion et management public »

2018/2 Volume 6 / n° 4 | pages 59 à 77

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-gestion-et-management-public-2018-2-page-59.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour AIRMAP .

© AIRMAP . Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Fédérations sportives nationales et intervention publique : un management public-privé du sport entre synergies et tensions entre acteurs

*National sport federations and public intervention:
a public-private management between synergies and tensions between actors*

Bastien VIOLLET

Enseignant-chercheur, membre du laboratoire CEREGE (EA 1722) - Université de Poitiers, IAE

RÉSUMÉ

L'objet principal de cette recherche est d'étudier les interactions entre des acteurs de l'État (représenté, dans notre étude, par le Ministère des Sports) et des fédérations sportives nationales (FSN), dans le développement du sport et plus concrètement, dans la conduite de la politique sportive de ces fédérations. Regroupant plus de 15 millions de licencié(e)s, celles-ci sont effectivement clés dans l'organisation, la gestion et la promotion de la pratique sportive fédérée. Par conséquent, il s'agit d'étudier le modèle de management public/privé à l'œuvre au sein des FSN, dès lors qu'elles sont investies d'une mission de service public. Cette collaboration entre le Ministère des Sports et une

fédération sportive est étudiée sous l'angle des stratégies d'acteurs à l'œuvre : en effet, dans le cadre d'une recherche-intervention au sein de la Fédération Française de Rugby (FFR), nous avons interrogé des dirigeants fédéraux et agents de l'État placés auprès de cette FSN. L'analyse des données récoltées par triangulation marque des synergies et tensions autour de la conception de la politique sportive de la FFR, à la fois sur son contenu, sur les rôles des uns et des autres et sur la place que doit avoir ce dispositif dans l'organisation fédérale.

Mots-clés

Fédération sportive nationale, État, politique sportive, dispositif de gestion, analyse stratégique

ABSTRACT

This research addresses the interactions between actors from the State (represented, in our study, by the Ministry of Sports) and national sports federations (NSFs) in the development of sports and specifically, in the implementation of the NSF's sports policies. Involving more than 15 million members, NSFs are key in the organization, management and promotion of sports. This study examines the public/

private management model used by NSFs that have a public-service mission. The collaboration between the Ministry of Sports and an NSF is studied from the perspective of the actors' strategies. Indeed, as part of an intervention-research on the French Rugby Union (FFR), semi-structured interviews were conducted with board members and sports technicians, representing the State and working for this NSF. The data analysis, based on three methods of data collection, shows both synergies and tensions

around the conception of the FFR's sports policy, both on its content, on the roles of the actors and their relations, and on the managerial philosophy of this tool into the national network.

Key-words

national sports federation, State, sport policy, management tool, strategic analysis

INTRODUCTION

Enjeux, contexte et problématique centrale

Le modèle sportif français repose, depuis 1945, sur une « co-gestion » entre le mouvement sportif, représenté par les fédérations sportives nationales (FSN), associations loi 1901 de droit privé, et l'État, par l'intermédiaire de son Ministère en charge des Sports (MS) (Bayle et Durand, 2004 ; Scelles, 2017). Ce dernier fixe des grands objectifs, le cadre juridique (via le code du sport) et veille au respect de l'intérêt général lié aux activités physiques et sportives. Quant aux FSN, elles ont pour objet, conformément à l'article L.131-1 du code du sport, « *l'organisation de la pratique d'une ou de plusieurs disciplines sportives* ». Elles en assurent la gestion, la promotion et le développement. Dans ce cadre, il est important de rappeler que la plupart des fédérations sportives françaises sont investies d'une mission de service public, dès l'instant où l'État leur confère un agrément ministériel. Ainsi, notre analyse porte sur ces fédérations qui sont reconnues par l'État et donc marquées par l'intervention publique dans leur développement. Concrètement, cette dynamique de coopération FSN / État s'apprécie d'une part financièrement, par une subvention annuelle faisant suite à une contractualisation (conventionnement sur objectifs) ; d'autre part, par la mise à disposition de conseillers techniques fonctionnaires d'État (Scelles, 2017).

Selon Bayle et Durand (2004), les relations FSN / État ont été, à partir de 1996, en France, feutrées d'ambiguïtés et de paradoxes. À titre illustratif, Bernardeau Moreau (2004) indique que la position monopolistique conférée par les pouvoirs publics aux fédérations entraîne un renforcement du contrôle de l'État et légitime son droit de regard, alors même que les fédérations sont légalement considérées autonomes.

Face à ces réalités, les FSN et le MS développent, chacun de leur côté, des stratégies, tout en veillant à maîtriser leur « zone d'incertitude » (Crozier et Friedberg, 1977), c'est-à-dire la marge d'autonomie, de liberté, que ces organisations ont dans la mise en œuvre de leurs actions. Pour le MS, il s'agit de « *donner mieux pour valoriser et impulser davantage* » (Bayle et Durand, 2004, p. 131), tout en garantissant une régulation partiellement imposée par l'État via les variables législative, financière et politique. Du côté des FSN, nous remarquons une recherche d'une plus grande autonomie, via la professionnalisation de leurs activités, de leurs individus, leurs structures et processus (Nagel *et al.*, 2015), mais aussi par la diversification de leurs actions et de leurs interactions avec d'autres parties prenantes. L'enjeu, pour les FSN, est in fine de gérer l'ambiguïté relative aux différentes logiques qui caractérisent leur développement (associative, entrepreneuriale et de service public) et qui leur permettent de monter en puissance (Bayle, 2010).

En tenant compte de ces situations, les FSN doivent définir et mettre en œuvre leur politique sportive, c'est-à-dire un ensemble structuré d'objectifs visant le développement quantitatif (développer le nombre de licenciés) et/ou qualitatif (accès, performance sportive, diversification des publics, réalisation d'objectifs non-sportifs) de la pratique (Jaccard *et al.*, 2016 ; Viollet *et al.*, 2015). Or, de son côté, l'État, par sa fonction régalienne de contrôle et son investissement auprès des FSN, semble en mesure « *d'orienter [...] dans le sens de la politique nationale du sport qu'il cherche à mettre en œuvre* »¹ la politique sportive des FSN.

Notre questionnement de recherche se positionne spécifiquement sur les dynamiques entre sphères et management public/privé du sport et notamment des politiques sportives fédérales. Il s'intéresse plus précisément aux relations entre acteurs provenant

¹ Rapport d'information n° 174 du Sénat. Moderniser les relations entre l'État et les fédérations sportives, 2015. Disponible via le lien suivant : [URL : <https://www.senat.fr/rap/r15-174/r15-1741.pdf>].

des deux sphères publique/privée, plutôt qu'entre organisations de ces deux sphères. L'enjeu est de caractériser l'action collective des acteurs fédéraux (en s'intéressant spécifiquement aux dirigeants élus) et de l'État (à travers ses conseillers techniques) autour de la politique sportive d'une FSN. De fait, la question posée est la suivante : **quelles sont les synergies et tensions entre acteurs fédéraux et de l'État autour de la mise en place de la politique sportive d'une FSN ?** Les résultats de notre étude soulèvent que ces synergies ou tensions se tiennent sur plusieurs aspects à l'aube de la conception d'une politique sportive fédérale. Celles-ci se répercutent en termes de relations, avec des réseaux d'acteurs qui se transforment. Au final, une co-construction s'opère de façon ambiguë et incomplète.

Avant de faire part de ces résultats, cette communication présente d'abord les fondations conceptuelles autour de la notion de politique sportive fédérale, puis le cadre théorique qui en découle pour appréhender au mieux les dynamiques relationnelles et coopératives, en question. En cela, nous mobiliserons la théorie de l'acteur stratégique, élaborée par Crozier et Friedberg (1977). Ensuite, nous présenterons l'étude de cas au sein de la Fédération Française de Rugby et la méthodologie employée à partir, notamment, d'entretiens semi-directifs menés. Les résultats seront discutés et mis en perspective de manière pluridisciplinaire avec d'autres travaux, puis, en conclusion, au regard du projet en cours de réforme de la gouvernance du sport français.

1. FONDATIONS CONCEPTUELLES

Cadre théorique

Pour comprendre comment, compte tenu de la présence et de l'intervention publique, les FSN agréées, voire délégataires, mettent en place leur politique sportive (autrement dit, définissent leurs objectifs de développement de la pratique), il est nécessaire, d'abord, de bien appréhender ce concept de politique sportive, appliqué à une FSN. Callède (2002) retient cinq caractéristiques d'une politique sportive : il s'agit, selon l'auteur, d'un cadre général d'action (1), des buts et objectifs à atteindre (2), des mesures concrètes (3), des publics à atteindre (4) et enfin, l'allocation de ressources et/ou de prescriptions réglementaires incluant des modalités coercitives (5). Dans le même esprit, Bayeux (2013) distingue quatre niveaux pour appréhender et définir une politique sportive : celle-ci comporte alors un niveau politique (définition de valeurs et de finalités) (1), stratégique (ensemble d'actions coordonnées, au service d'objectifs déterminés au regard des finalités) (2), puis tactique (allocation des ressources, modalités de gestion et d'organisation) (3) et enfin opérationnel (mise en œuvre concrète des actions) (4).

Ainsi, une politique sportive fédérale présente un contenu structurant et centré sur le développement d'une pratique sportive (dans notre cas d'étude, le rugby) sur un territoire national. C'est également un ensemble d'acteurs en interactions, inscrits dans un réseau fédéral (Houlihan, 2000 ; Bayle, 2007). Ce réseau comprend des structures agissant à différents niveaux (le siège de la FSN, ses organisations décentralisées et ses clubs affiliés). L'enjeu pour une politique sportive tient dans la cohabitation de plusieurs acteurs (élus, bénévoles, professionnels du sport – dont les agents de l'État – et salariés administratifs), qui interviennent à différents niveaux par rapport à cette politique : certains sont à la conception de la politique sportive et/ou mettent en place les conditions pour atteindre les objectifs fixés, d'autres réalisent les actions sur le terrain (Skille (2008, 2015)) parle ici d'acteurs « *implementers* »).

En conséquence, le point d'entrée de cette conceptualisation est de considérer qu'une politique sportive fédérale relève d'un dispositif de gestion, tel que l'entendent Hatchuel et Weil (1992) et David (1998) qu'une FSN doit concevoir, faire émerger. En effet, selon ces auteurs, un

dispositif de gestion est la résultante de l'articulation de trois éléments complémentaires : un substrat formel (soit des supports concrets sur lequel repose le dispositif), une philosophie managériale (désignant les intérêts pour l'organisation, le rôle de ce dispositif) et une vision idéale du rôle des acteurs (le dispositif indiquant le rôle que les acteurs doivent tenir dans sa conception et dans sa mise en œuvre).

À la suite de Viollet *et al.* (2016), ce triptyque nous paraît aisément articulable avec la politique sportive d'une FSN telle que décrite plus haut, car nous retrouvons ses éléments clés : un contenu (s'apparente au « substrat formel »), des objectifs pour l'organisation (la « philosophie managériale » de cette politique) et des acteurs inscrits dans un réseau (ce qui renvoie à la « vision idéale du rôle des acteurs », dans la mesure où la politique sportive est pensée par et pour des acteurs inscrits dans un réseau, dans lequel les rôles et relations sont à définir). Moisson (1997, p. 7) définit le dispositif de gestion comme une « *formalisation de l'activité organisée* », ce qui semble également convenir à la politique sportive d'une FSN et sa dimension structurante. Dès lors, compris comme un dispositif de gestion, **notre proposition consiste à appréhender et à délimiter une politique sportive fédérale comme l'imbrication d'un substrat formel, d'une philosophie managériale et des rôles idéaux tenus par des acteurs**. En outre, il s'agit là d'un dispositif de gestion central pour une FSN car il vise les objectifs de développement de la discipline sportive en question et donc le « cœur de métier ». Ces objectifs incarnent la finalité des FSN (Bayle, 2000) et de l'intervention des agents de l'État, qui sont mis à disposition des FSN et de leurs ligues / comités régionaux, pour les accompagner dans la mise en œuvre de leurs projets sportifs.

Notre cadre d'analyse conceptuel se fonde donc sur ce triptyque. Aussi, puisque nos travaux se situent dans une perspective micro (étude des interactions entre des acteurs) et portent sur les stratégies à l'œuvre, le cadre théorique de l'analyse stratégique, porté par Crozier et Friedberg (1977), semble pertinent dans le cadre de nos questionnements. Par ailleurs, une telle perspective « micro », s'intéressant aux jeux d'acteurs (clés) et de pouvoir est adéquate, voire nécessaire, pour étudier de près l'intervention publique sur la politique sportive des fédérations nationales. En outre, nous avons soulevé, d'un point de vue contextuel, l'existence de zones d'incertitude, de stratégies et de différences de niveaux de

légitimité, de ressources, entre les FSN et leur Ministère de tutelle. Les apports de Crozier et Friedberg (1977) sont éclairants en ce sens qu'ils permettent de comprendre les relations de pouvoir à l'œuvre entre acteurs, ici entre des élus fédéraux (du siège de la FSN) et des techniciens (ou conseillers techniques) de l'État. Les acteurs sont, selon cette approche théorique, des individus concernés et capables d'intervenir sur une problématique, ici la conception d'une politique sportive fédérale. Cet enjeu est commun ; il s'agit de mener des réflexions partagées, co-construites, autour du développement d'une discipline sportive identifiée. Dans une telle situation, les acteurs « *possèdent des marges de liberté leur permettant de remettre en cause le fonctionnement attendu des organisations* » (Lux, 2015, p. 85), in fine des outils et dispositifs de gestion que celles-ci mettent en place. Pour ce faire, Crozier et Friedberg (1977) postulent que les acteurs mobilisent des ressources (hiérarchiques, relationnelles, savoir-faire, informations détenues) et mettent en place des stratégies en vue de préserver leurs intérêts. Chaque acteur reste sous contrainte de l'organisation dans laquelle il s'inscrit et sa culture managériale. En cela, « *l'acteur est stratégique, il est aussi culturel* » (Bernardeau Moreau, 2004a, p. 114).

Par conséquent, les actions et interactions des acteurs se nouent autour de relations de pouvoir ; le pouvoir que ces acteurs détiennent conduit à la maîtrise de leur « zone d'incertitude ». En outre, Crozier et Friedberg (1977) parlent de « système d'action concret » pour exprimer les différentes stratégies, conflits ou alliances qui vont prendre forme. Ce système d'action concret dénote donc des rapports d'influence et/ou de dépendance, des relations de contrôle et/ou de collaboration entre des acteurs identifiés.

Au final, le cadre d'analyse obtenu ambitionne de rendre compte des jeux d'acteurs et de pouvoir relatifs à l'intervention publique au sein des FSN, spécifiquement lors de la conception de la politique sportive de celles-ci. L'enjeu est d'appréhender les synergies et tensions qui vont apparaître sur chaque dimension repérée d'une politique sportive fédérale : sur son contenu (les acteurs vont chercher à développer leurs points de vue sur la politique à mettre en place), sur sa philosophie managériale (les acteurs vont donner du sens à la politique pour l'organisation fédérale et vont lui assigner des objectifs de gestion) et enfin, sur les rôles de chacun lors de ce processus de co-construction. La figure 1 ci-dessous schématise notre cadre d'analyse théorique.

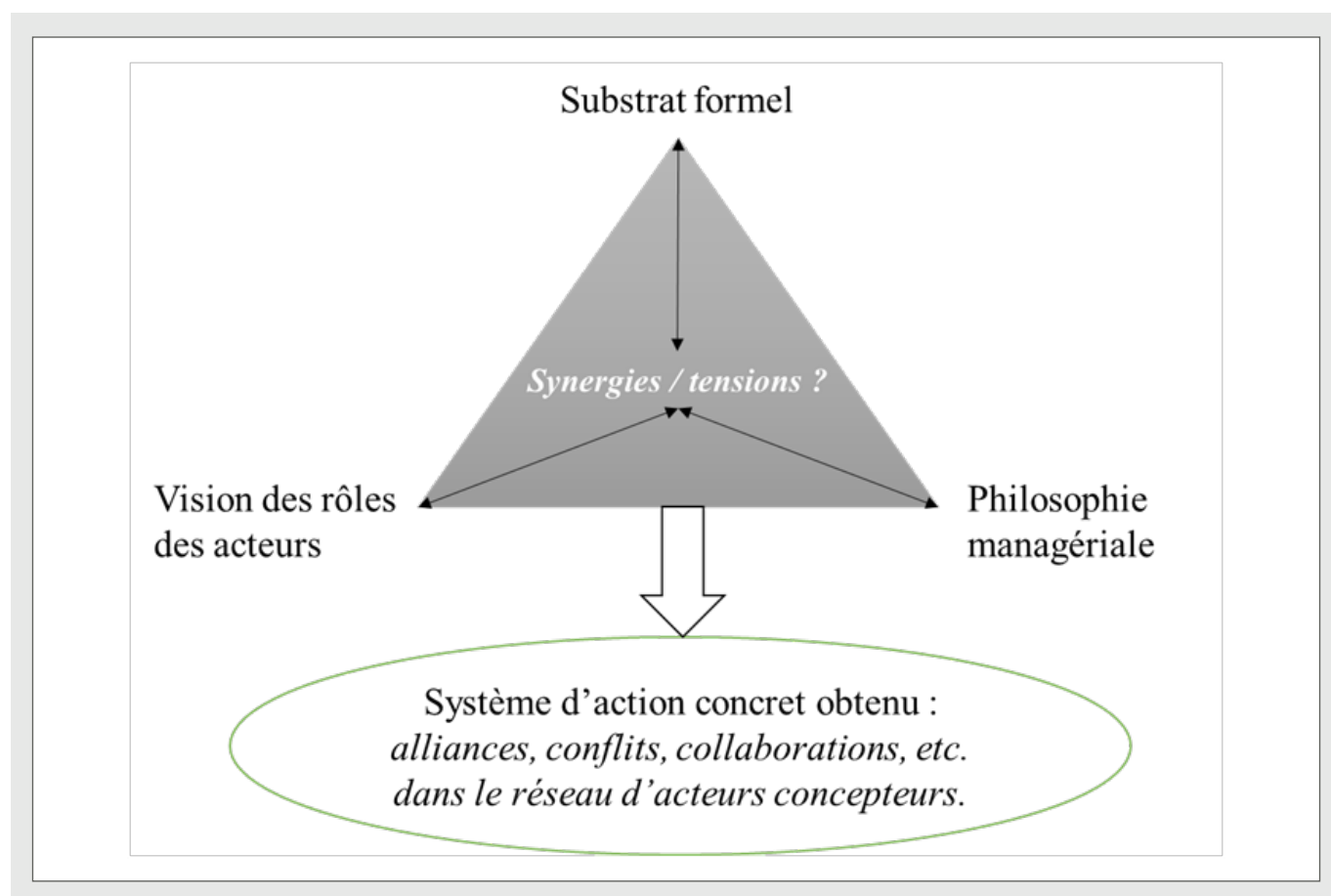


Figure 1 – Cadre d'analyse défini : la politique sportive fédérale, des synergies et tensions à étudier sur trois dimensions (élaboré par l'auteur)

2. PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE :

Terrain et méthodologie

La recherche que nous avons réalisée repose sur une étude de cas longitudinale à caractère exploratoire, à même de restituer des dynamiques d'acteurs. Il est à noter que cette étude est elle-même partie prenante d'une recherche-intervention autour de la conception d'une politique sportive fédérale, réalisée rétrospectivement sur la période 2013-2016 au sein de la Fédération Française de Rugby. Ainsi, avant d'exposer les modalités de collecte et d'analyse des données, nous présentons d'abord ce terrain de recherche.

2.1. Présentation du terrain – La Fédération Française de Rugby

La Fédération Française de Rugby (FFR) est l'une des fédérations sportives les plus importantes en France, par son nombre de licenciés (elle se classe en septième position²) et la montée en puissance économique et médiatique du rugby. Fondée en 1919, la FFR est reconnue d'utilité publique trois ans plus tard et est ainsi agréée par le Ministère chargé des Sports. Déléataire de ce Ministère de tutelle et conformément à ses statuts, la FFR est une association loi 1901, qui a pour objet « d'encourager et développer la pratique du jeu de rugby (rugby à XV, rugby à 7, et toute autre forme de rugby appliquant les règles du jeu fixées par l'International Rugby Board³), de diriger et de réglementer le rugby et d'en défendre les intérêts » (Titre I, Article 1).

² Au 01/04/2016, la FFR regroupe environ 438 000 licencié(e)s et pratiquant(e)s, répartis au sein de 1898 clubs.

³ Aujourd'hui « World Rugby ».

Le rugby a connu un développement accéléré en France, avec une progression nette du nombre de licenciés, qui a doublé depuis 2007 et l'organisation de la Coupe du Monde de Rugby sur le territoire. Aussi, ce sport bénéficie d'un afflux au niveau de la fréquentation de ses stades et une plus forte visibilité médiatique. Ce développement quantitatif a été accompagné par une professionnalisation du réseau fédéral (Nagel *et al.*, 2015) et notamment de son siège. La FFR y compte environ 140 salariés, regroupés dans six directions administratives ; ainsi, elle apparaît comme une « entreprise associative en réseau »⁴.

Deux particularités sont à soulever sur le plan organisationnel : d'une part une structure fonctionnelle pyramidale qui va de ce siège fédéral jusqu'aux clubs, en passant par des structures régionales (au nombre de 34) et départementales (102). D'autre part, une relation avec le MS qui se matérialise, sur le plan humain, par la mise à disposition de représentants de l'État, aussi bien au niveau national que régional. Ces agents sont des conseillers techniques sportifs (Article L. 131-12 du code du sport). Certains d'entre eux ont exclusivement des missions au niveau national (siège) ; ils forment sous l'autorité d'un Directeur Technique National (le DTN), une Direction Technique Nationale (la DTN).

À l'image de ces conseillers placés auprès des structures fédérales, la FFR est donc une structure sportive, avec ses licenciés, ses entraîneurs, éducateurs, ses clubs et ses équipes de France qui évoluent à différents niveaux de compétitions. C'est également une structure dirigeante, avec un Comité Directeur, renouvelé tous les quatre ans, composé de 37 membres élus, un Bureau Fédéral de 16 membres, des commissions de travail (« régaliennes » ou non). Nous retrouvons donc les trois logiques que la FFR, en tant que fédération sportive délégataire, doit mener de front et faire cohabiter (Bayle, 2010).

La présentation de ce terrain serait incomplète si l'on ne prenait pas en compte le contexte organisationnel dans lequel s'est effectuée cette étude. Ce contexte est lié au fort développement du rugby que nous avons introduit plus haut : en préface du Livre Blanc du Rugby Français, élaboré à partir de 2010, le Président

de la FFR déclarait : « *Le Rugby a atteint un stade de son développement qui constitue indéniablement une étape nouvelle et il convient de s'arrêter un instant pour se donner les moyens de poursuivre notre ascension* ». Cet extrait témoigne de la volonté d'une refonte de la politique sportive de la FFR, et ce dans la lignée de l'arrivée programmée d'un nouveau Directeur Technique National, à partir d'octobre 2014, acteur « chef de file » du point de vue de l'intervention de l'État. Aussi, la Fédération souhaite mettre en place des modes de relations renouvelés avec ses structures régionales, avec la mise en place d'un financement qui s'effectuerait non plus sur la base de données chiffrées (nombre de clubs, d'équipes, de licenciés), mais sur des projets stratégiques de territoires. Ces dimensions organisationnelles et structurelles ont donc bel et bien fait entrer la Fédération dans un processus de réflexion autour de sa politique sportive, avec des rôles à définir et à coordonner.

2.2. Collecte des données

La nature de cette recherche, son ancrage théorique et nos questions principales favorisent le choix d'une approche qualitative (Thiétart *et al.*, 2007). En effet, l'objectif est de gagner en compréhension sur un phénomène étudié, comme en atteste Wacheux (1996, p. 15) : « *la recherche qualitative, c'est avant tout vouloir comprendre le pourquoi et le comment des événements dans des situations concrètes* ». Plus qu'explorer et décrire, l'objectif est de comprendre et analyser des dynamiques d'acteurs.

Dans cette logique, une étude de cas a été réalisée afin d'appréhender dans son entièreté le phénomène. Cette stratégie permet d'appréhender les acteurs à un niveau individuel (Noël, 1989) et plus globalement, de percevoir des dynamiques qu'une enquête ne permettrait pas de saisir (Yin, 2003). Aussi, l'étude de cas est une méthode recommandée lorsque se produisent des évolutions au sein d'une organisation et pour explorer un phénomène non abordé jusqu'alors (Yin, 2003). Elle s'est appuyée sur une triangulation des données, permise par l'intégration dans une recherche-intervention : l'exploitation de ressources documentaires, une observation participante, des entretiens informels

⁴ Si les salariés administratifs peuvent impacter la conception de la politique sportive fédérale, nous prenons néanmoins le parti de focaliser notre étude sur les actions et interactions de deux « corporations » : les élus fédéraux et les agents de l'État.

Matricule – Répondants	Durée de l'entretien	Rôle
P1	1 heure 8 minutes	Élu fédéral
P2	40 minutes	Élu fédéral & Président d'un Comité Territorial (CT)
P3	41 minutes	Élu fédéral
P4	1 heure	Élu fédéral
P5	56 minutes	Élu fédéral
P6	36 minutes	Élu fédéral
P7	54 minutes	Élu fédéral
P8	1 heure 32 minutes	Élu fédéral & Président d'un CT
P9	1 heure 8 minutes	Élu fédéral & Président d'un CT
P10	45 minutes	Élu fédéral & Président d'un CT
P11	29 minutes	Élu fédéral & Président d'un CT
P12	42 minutes	Élu fédéral
S1	45 minutes	Conseiller Technique Régional (missions CT et FFR)
S2	1 heure 19 minutes	Conseiller Technique Régional (CT et FFR)
S3	1 heure 23 minutes	Conseiller Technique Régional (CT et FFR)
S4	1 heure 25 minutes	Conseiller Technique Régional (CT et FFR)
S5	1 heure 7 minutes	Membre de la DTN
S6	1 heure 5 minutes	Membre de la DTN
S7	1 heure 20 minutes	Membre de la DTN
S8	1 heure 1 minute	Membre de la DTN
S9	56 minutes	Membre de la DTN
S10	55 minutes	Membre de la DTN
S11	53 minutes	Membre de la DTN

Tableau 1 – Liste des participants interviewés

et enfin, 23 entretiens semi-structurés, menés de mai 2014 à février 2015. Cette triangulation des données a permis d'effectuer des allers-retours entre les discours (entretiens) et les actes (ressources documentaires) et de comprendre au mieux la réalité des acteurs, via l'observation participante. L'objectif était de renforcer la fiabilité et la validité des données primaires. En cela, la triangulation et son exploitation par des allers-retours a été importante pour contrôler au mieux les biais inhérents à cette étude qualitative. Les trois techniques de collecte de données employées sont présentées ci-dessus.

D'abord, l'accès à plusieurs documents, qu'ils soient accessibles publiquement (par exemple, des données sur le site Internet) ou internes, permet d'approfondir la connaissance sur plusieurs points liés à l'activité de la FFR, ou plus globalement sur les relations et coopérations entre l'État et le mouvement sportif et ses instances nationales. Ensuite, l'observation participante permet de visualiser le contexte organisationnel, d'un point de vue global, ainsi que le comportement des acteurs au quotidien. Cette technique vise aussi à aller au-delà des discours convenus pour accéder aux pratiques concrètes des acteurs (Gavard-Perret *et al.*,

2008) et ainsi connaître davantage ce qui se passe dans l'organisation.

Enfin, cette recherche s'est largement appuyée sur la technique des entretiens semi-structurés. Ceux-ci ont été réalisés auprès de 11 agents de l'État (nous avons choisi des conseillers techniques dont les missions s'exercent exclusivement ou en partie au niveau national) et 12 élus fédéraux, c'est-à-dire membres du Bureau Fédéral et/ou du Comité Directeur de la FFR. Il est à préciser que le choix de ces interviewés n'est pas anodin. Celui-ci a été effectué en parfaite concertation avec les acteurs initiateurs de la recherche-intervention, avec une double logique : d'un côté, celle d'interroger des acteurs susceptibles, par leur fonction, de prendre part à la conception de la politique sportive ; de l'autre, celle de favoriser une représentativité géographique des élus fédéraux ayant une fonction présidentielle territoriale et des conseillers techniques régionaux.

La technique de l'entretien a permis d'avoir une relation privilégiée avec ces acteurs, ce qui est adapté pour explorer des dimensions individuelles, ce qui est recherché dans le cadre de notre étude. Cette technique permet également de suivre un fil conducteur, poser des questions supplémentaires et laisser l'interview ouverte (Pomeranz *et al.*, 2015). Ce type d'entretien suppose l'utilisation d'un guide qui est une collection de sujets et questions que le chercheur veut couvrir. Néanmoins, ce listing est davantage pensé comme un guide qu'une série explicite de questions pour lesquelles chaque interviewé doit répondre (Bernard, 2006). Exposé en annexe 1, ce guide d'entretien nous a permis de mettre en exergue les représentations et jeux d'acteurs autour de la politique sportive fédérale à concevoir, puis de savoir comment les acteurs positionnent ce dispositif dans l'organisation et comment ils se positionnent les uns aux autres, en référence à cette politique sportive. Le tableau 1 expose la liste des acteurs interviewés, et leur fonction. Il est à noter que, pour garantir l'anonymat du Directeur Technique National et des adjoints interviewés, nous avons regroupé l'ensemble des conseillers techniques nationaux sous l'appellation « membre de la DTN ».

2.3. Analyse des données

Selon Rubin et Rubin (2005), les buts de l'analyse qualitative des données sont de « *refléter la complexité des interactions humaines, en les représentant dans*

les mots des interviews et à travers des événements qui se passent et de rendre cette complexité compréhensible pour les autres » (texte traduit, p. 202). Dans cette logique, une analyse thématique de contenu a été réalisée, par une retranscription de chaque interview et par la tenue d'un cahier de recherche. L'analyse thématique est utilisée en recherche qualitative et se focalise sur l'examen des thèmes qui émergent des données ; elle est ainsi propice pour mettre en évidence les points de vue et représentations des acteurs à un instant donné. Enfin, ce type d'analyse va au-delà de la comptabilisation des expressions et des mots d'un texte, pour passer à une identification des idées implicites et explicites issues des données (Guest, MacQueen et Namey, 2012). Le codage est le processus primaire qui précède l'interprétation (Boyatzis, 1998), pour identifier des thèmes issus des données brutes, par la reconnaissance des moments importants de ces données.

Nous avons procédé à deux niveaux de codage et de catégorisation. Dans un premier temps, par le recueil des représentations des acteurs, nous avons pu repérer des points de tensions et de synergies préalables. L'analyse de ces premiers résultats a pu faire ressortir un premier niveau de catégorisation avec trois sous-catégories émergentes. Premièrement, une complexité organisationnelle autour des projets « sportifs » ; deuxièmement, l'importance du fonctionnement transversal et le poids de la culture managériale ; troisièmement, une opposition entre une légitimité technique et une légitimité institutionnelle entre ces acteurs. Dans un second temps et afin de solidifier l'analyse de nos données, nous avons procédé par une logique déductive en partant des quatre « sources du pouvoir » des acteurs (Crozier et Friedberg, 1977), en tant que second niveau de catégorisation. La figure 2 expose en ce sens le procédé de codage retenu.

Au final, sept sous-catégories sont donc obtenues et affectées à chaque dimension du triptyque caractérisant la politique sportive fédérale (grille de lecture via le dispositif de gestion, d'Hatchuel et Weil, 1992, qui permet d'avoir trois catégories de base, constituant un « méta-codage »). Ces principales sous-catégories sont développées dans la prochaine section 'Résultats' et illustrées, en particulier, par la sélection de verbatims issus des entretiens. L'objectif est de permettre d'appréhender au mieux les convergences et divergences entre acteurs, leurs stratégies et relations de pouvoir

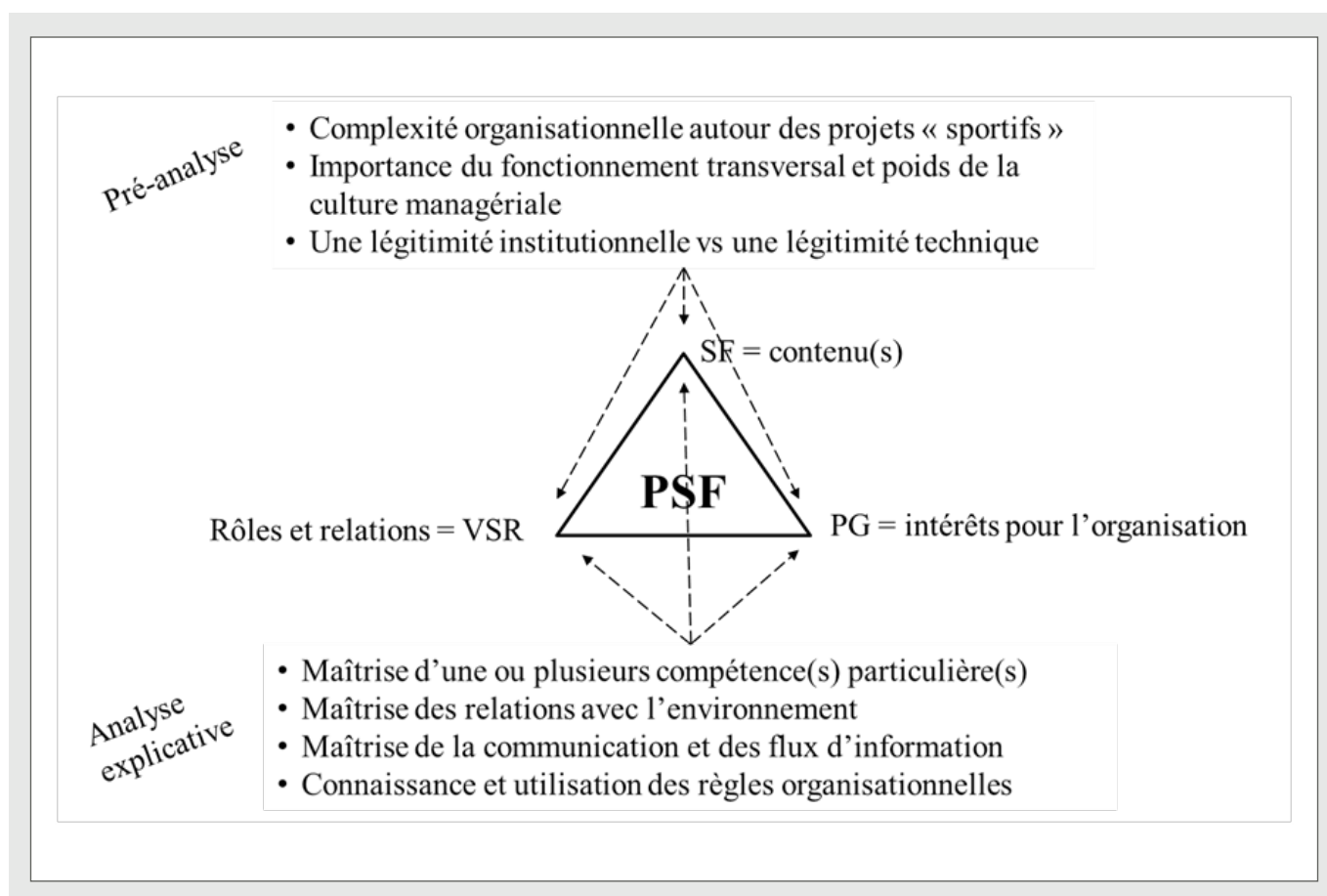


Figure 2 – Procédé de codage retenu : sept sous-catégories d'analyse
(élaboré par l'auteur)

à l'œuvre. En d'autres termes, ces citations nous permettent d'illustrer précisément l'analyse et refléter les idées et le contenu de chaque sous-catégorie.

3. RÉSULTATS

Pour développer les résultats de cette recherche, nous les appréhendons d'abord à partir du triptyque qui caractérise les dispositifs de gestion. Nous commencerons par rendre compte des jeux et stratégies d'acteurs relativement à leurs rôles et leurs relations, au regard de la conception de la politique sportive fédérale. Ensuite, nous nous focaliserons sur l'expression de ces stratégies autour du contenu de cette politique. Enfin, nous montrerons en quoi les acteurs « s'affrontent » sur sa philosophie managériale. Par ailleurs, pour rendre compte de notre analyse longitudinale, nous exposons en premier lieu les synergies et tensions des acteurs à l'aube de la conception de la politique sportive fédérale, puis, dans un second temps, celles qui s'expriment de

manière effective pendant ce processus et qui dénotent des stratégies sous-jacentes des acteurs.

« Vision idéale des rôles des acteurs » : une reconnaissance des compétences de chacun, mais des rôles et responsabilités finalement ambigus

Sur cette première dimension, les synergies initiales entre acteurs représentant l'État (les conseillers techniques) et dirigeants fédéraux portent sur le fait que ces deux parties se considèrent autant l'une que l'autre comme essentielles, donc interdépendantes. Pour les élus, les conseillers techniques amènent indéniablement une plus-value dans les réflexions, du fait de leur expertise ; on leur reconnaît alors une légitimité technique. Dans l'autre sens, les dirigeants sont essentiels à la validation « politique » de tout projet structurant, telle que peut l'être la mise en place d'une politique sportive. Cette légitimité fonctionnelle,

propre à l'association, est bien ancrée dans la culture managériale et donc, respectée. Les verbatims suivants, d'un élu fédéral puis d'un membre de la DTN, résument nos propos : « *La conception ne peut être que mixte. Il y a des gens de la DTN qui sont des techniciens. [...] Puis il y a des politiques qui ont à assumer leur propre responsabilité et le développement de leur propre fédération. Donc c'est un mixte entre les deux.* » (P12, élu fédéral) ; « *Le rôle accordé aux élus, pour moi ce qui est fondamental c'est que sans les élus il n'y a pas de validation. Ce sont eux qui vont valider, qui vont prendre la responsabilité d'une prise de décision à travers une validation.* » (S10, membre de la DTN).

Si la question des rôles et des responsabilités de chacun semble donc résolue, elle porte malgré tout en elle quelques points de tensions, d'abord liés à l'activité courante de la fédération. D'un côté, les élus font part d'une méconnaissance de l'activité des membres de la DTN, encore plus forte pour les conseillers techniques régionaux qui ont des interventions parfois fortement différenciées, selon les régions. De l'autre côté, les conseillers techniques (nationaux et/ou régionaux) font aussi part de cette méconnaissance des champs d'action des élus, à laquelle s'ajoute leur manque de disponibilité. Ces éléments sont perçus comme des freins, du moins des ralentisseurs, à la mise en place de réflexions partagées et in fine, de décisions collectives : « *Je suis persuadé que l'on a plein de compétences à la Fédération, [...] mais ce n'est pas toujours optimisé, très bien exploité, parce qu'on ne se connaît pas les uns les autres. Et puis les élus, certains viennent une fois par semaine, d'autres une fois par mois.* » (S3, Conseiller Technique Régional).

À partir de cette difficulté, les rôles et relations entre ces deux corps d'acteurs sont plus ou moins coordonnés, notamment pour ce qui concerne les conseillers techniques régionaux qui interviennent ponctuellement pour des missions nationales (que ce soit sur des actions de développement ou de formation). La principale tension initiale au processus de conception de la politique sportive réside dans une divergence sur les modalités de ce processus (« qui fait quoi ? comment on s'associe ? ») et du rapport que les uns doivent entretenir avec les autres. Un membre de la DTN s'exprime en ce sens : « *Pour moi, il y a [...] un manque d'informations. De savoir qui fait quoi exactement, à quoi tu sers, qu'est-ce que tu fais ?* » (S5).

Concrètement, alors que les conseillers techniques souhaitent se positionner en tant que force de proposition de cette politique sportive auprès des élus fédéraux, ces derniers souhaitent proposer une politique sportive dans laquelle la dimension ministérielle ne représente « qu'une partie ». En filigrane, il s'agit pour les acteurs politiques d'éviter que la politique sportive fédérale provienne uniquement des acteurs représentant l'État (un point de vue partagé par les acteurs administratifs) et in fine que cette politique sportive soit « dépendante », « sous tutelle » de l'État. Autrement dit, les membres de la DTN, par leur légitimité « technique », revendiquent un rôle initiateur en matière de définition de la politique sportive. Ils émettent effectivement le vœu d'être force de proposition auprès des élus, ce qui est l'occasion pour ces acteurs de prendre un certain leadership dans la conception de cette politique sportive. Ces éléments ne sont pas reçus comme tel au sein de la fédération, pour la plupart des élus, qui y voient une co-construction avec plusieurs autres acteurs. Les deux verbatims ci-dessous marquent cette divergence : « *La Direction Technique Nationale est là, elle est faite pour proposer une politique sportive aux élus de la fédération.* » (S6, membre de la DTN) ; « *Je ne dis pas qu'elle devrait émaner de la Direction Technique Nationale, je dis que la politique sportive devrait être définie par la Fédération et que, pour moi, la Direction Technique Nationale est une des composantes de la Fédération.* » (P9, élu fédéral et Président d'un Comité Territorial).

Ces synergies et tensions initiales au processus se répercutent pendant la mise en place de la politique sportive. En effet, les acteurs sont entrés en collaboration en mettant en place un « Comité de Pilotage » avec six élus et le DTN, lesquels se répartissent des champs de responsabilités relatifs à la politique sportive à concevoir. D'autre part, des conseillers sportifs vont tenir leur rôle de « force de proposition », tel que leur légitimité technique leur confère : en effet, à travers un regroupement en séminaire (décembre 2014), l'ensemble de ces conseillers (nationaux et territoriaux) vont s'auto-proclamer comme formant une « Équipe Technique Nationale » et produire les « directives sportives nationales », marqueur fort d'une politique sportive fédérale et vouées à se mettre en place dans l'ensemble des comités territoriaux. Malgré tout, ces avancées marquent également des ambiguïtés et difficultés dans la suite du processus, du

Missions	Élus	DTN
Définition de la Politique Sportive	- Propose la politique sportive au CD - Construit et valide la mise en œuvre	Propose contenu : objectifs opérationnels, plans d'action

Tableau 2 – Des rôles stabilisés mais ambigus à travers la création d'un Comité de Pilotage
Source : document interne, « Comité de Pilotage Direction Sportive – Domaines de responsabilité »

fait, déjà, de la formalisation et de la communication des prérogatives des acteurs. Le tableau 2 témoigne de cette formalisation ambiguë, dans la mesure où le DTN est tenu responsable de « proposer le contenu » et que les élus « proposent la politique sportive au Comité Directeur ».

L'interrogation posée par ces éléments réside dans la manière dont les dirigeants et la DTN vont collaborer pour valider le contenu effectif de la politique sportive. En outre, cette nouvelle donne pose la question de la place des instances décisionnaires par rapport à la politique sportive et notamment celle du Bureau Fédéral : deux logiques de validation apparaissent (d'abord les élus du Comité de Pilotage, au nombre de six, puis le Comité Directeur de la FFR), avec des élus qui n'ont pas tous, de fait, le même « poids ». Au final, à travers ces évolutions, nous remarquons aussi que les conseillers techniques ont su opérer en « réseau » (échanges en séminaire) et apparaissent alors comme un véritable « acteur collectif » au sens de Crozier et Friedberg (1977) ; parallèlement, les élus fédéraux semblent plus dispersés.

« Substrat formel » : des débats sur le contenu de la politique sportive, finalement réduite à des directives sportives nationales

Pour ce qui concerne le contenu même de la politique sportive et les éléments sur lesquels elle repose, nous notons dans un premier temps que chaque acteur mesurait le caractère multidimensionnel d'une telle politique. Ainsi, les représentations des acteurs convergent vers le fait qu'une politique sportive fédérale peut reposer à la fois sur les projets sportifs existants, impulsés par la fédération (pour lesquels il s'agit de donner des objectifs structurés, mesurables et cohérents) et qu'elle doit s'intégrer dans le projet de

développement de la fédération, également existant (nommé « Ambition 2020 »). Néanmoins, deux tensions sont repérables lorsqu'il s'agit de formaliser la politique sportive fédérale. En premier lieu, quelques élus expriment leur crainte de la prédominance de la politique sportive nationale sur celle liée au développement du rugby : « *La politique sportive de la FFR, ce ne doit pas être la politique sportive du ministère !* » (P11, élu fédéral, Président de Comité Territorial)

En second lieu, à travers nos entretiens, nous avons pu rendre compte des différences d'approches, relativement au développement futur du rugby. Que ce soit pour les techniciens ou les élus, certains font part d'une vision « conservatrice » du rugby, centrée sur la pratique de base, c'est-à-dire la pratique compétitive de club, de rugby à XV. À l'inverse, d'autres représentations marquent une réelle volonté d'évolution, voire d'ouverture, avec l'idée de promouvoir davantage le rugby à 5, une nouvelle forme de pratique sans contact, le rugby à 7, devenu discipline olympique, la pratique féminine et la réalisation d'objectifs non sportifs (Houlihan, 2011). « *D'un côté, on a des gens qui pensent que la chose la plus importante aujourd'hui ça doit être de développer la partie rugby à 7 [...]. Mais il y a d'autres personnes qui pensent que l'objet n° 1 de la fédération française de rugby c'est le XV de France et ses résultats* » (S6, membre de la DTN).

Au final, en termes de synergies exprimées, nous retenons surtout la formalisation des directives sportives nationales, qui précisent clairement des objectifs, structurés autour de trois domaines d'actions : le développement et la vie des clubs, la performance (détection et préparation des élites) et la protection des pratiquants. Ces directives forment une plus-value car elles émanent des conseillers techniques, dont les compétences sont reconnues. Aussi, elles sont « *Proposées par le Comité de Pilotage de la Direction Sportive*

et Validées par le Président de la Fédération » et « Votées en Comité Directeur » (source : document de présentation, disponible via le lien suivant : https://www.ffr.fr/Media/Files/FFR/actualite/Congres_FFR_2.2_DirectivesTechniquesNationales), ce qui leur confère une légitimité politique certaine. En termes de tensions, nous noterons l'absence d'une structuration nette de la politique sportive, sur un seul document, les directives sportives étant appréhendées comme trop « restrictives » car elles se cantonnent à des priorités, d'année en année, vis-à-vis de l'action des comités territoriaux. De surcroît, une confusion persiste entre le projet fédéral et ces directives, avec un positionnement non établi de la politique sportive ; les acteurs ne parviennent pas à converger vers une telle politique, clairement établie et ont des représentations différenciées sur le contenu. Enfin, certaines tensions en cours de processus peuvent être appréhendées positivement : par exemple, les élus fédéraux ont demandé à avoir un document clair de communication des directives (première version revue) et ont donc influé pour qu'au final, ce substrat technique soit lisible et compréhensible.

**« Philosophie managériale » :
d'une volonté de donner du sens
collectivement, à une appropriation
par les cadres d'État uniquement**

L'étude de cette troisième et dernière dimension de la politique sportive est particulière car celle-ci n'a pas révélé de tension initiale, dans la mesure où les acteurs ont développé des intérêts managériaux communs au regard de la conception d'une politique sportive. Pour autant, nous verrons qu'au final, cette dimension a été marquée par des tensions pendant le processus et une philosophie managériale qui a évolué. Revenons sur cette philosophie initiale : pour les acteurs de l'État et les élus interrogés, la conception de la politique sportive de la Fédération permet de « donner du sens à l'action » (S4, Conseiller Technique Régional) pour tout le monde et permet donc une approche collective renforcée. Mais aussi, de partager une vision, que ce soit au sein du siège fédéral (perspective intra-organisationnelle) ou dans l'ensemble des structures du réseau (dimension inter-organisationnelle), tel que l'indique un élu fédéral : « l'enjeu de ces réflexions, c'est qu'avec tous les comités, on atteigne des objectifs communs » (P3).

Les acteurs louent également le fait de « basculer dans une démarche projet » (P1, élu fédéral) et d'avoir des objectifs précis, clarifiés en interne, pour les communiquer en externe et finalement, pallier la problématique d'un « mille-feuille » d'actions ressenti : « Ce que je trouve aujourd'hui, c'est que l'on fait un mille-feuille. [...] Nous avons besoin d'un cadre avec des objectifs précis » (P10, Vice-Président de la FFR et Président de CT). Les acteurs voient donc où ils souhaitent aller à travers la mise en place d'une politique sportive fédérale.

Pour autant, au fur et à mesure de la co-construction du dispositif, son intérêt « dévie » du côté des agents de l'État et n'est plus porté par les élus, plus à l'écart du processus et qui n'opèrent plus à « valoriser » l'idée de ce dispositif de gestion et son apport pour l'organisation fédérale. Pour les conseillers techniques, la formalisation de contenus en termes de politique sportive (à l'image des directives sportives nationales) leur permet d'avoir un « fil rouge » annuel, pour l'ensemble du réseau des conseillers, dans une logique de déclinaison territoriale. Là où, initialement, les élus avaient une vision à moyen/long terme d'une politique sportive (sur un voire deux mandats quadriennaux). Enfin, il est intéressant de remarquer une volonté exprimée par ces conseillers techniques, de favoriser une logique d'efficacité, inspirée du New Public Management (Hood, 1991), permise par la définition d'objectifs (première étape via la politique sportive) et la mesure des résultats obtenus (étape suivante de définition des critères de performance, non considérée dans notre étude) (Gilbert, 1980).

4. DISCUSSION

Au regard des résultats de cette recherche, plusieurs éléments de discussion peuvent être mis en avant. Nous en faisons part en trois temps. Ils tiennent d'abord dans la transformation du réseau d'acteurs, sous-jacente à la conception de la politique sportive fédérale. Il en ressort ainsi le rôle majeur que joue le DTN dans la collaboration entre acteurs de l'État et de la fédération sportive autour de ce processus. Nous nous intéressons de surcroît à la nature de ce rapport entre les acteurs des fédérations sportives agréées et de la puissance publique, qui semble prendre le contre-pied des idées préconçues (1). Dès lors, nous proposerons d'étendre une vision conceptuelle du

champ du management du sport, en offrant une continuité aux périodes marquantes de l'évolution des liens entre État et fédérations sportives exposées par Bayle et Durand en 2004 (2). Au final, la réussite de la co-construction d'une politique sportive fédérale semble tenir dans la capacité, pour des acteurs publics et privés, à partager le leadership d'un tel projet (3).

4.1. La transformation d'un réseau d'acteurs, symptomatique de logiques de coordination renouvelées

Le « système d'action concret » obtenu met avant tout en évidence la transformation d'un réseau d'acteurs, avec deux groupes émergents. D'un côté, une Équipe Technique Nationale, « acteur collectif » (Crozier et Friedberg, 1977) résultant d'une alliance entre les conseillers techniques nationaux et régionaux, regroupés autour du DTN. De l'autre côté, un Comité de Pilotage de la Direction Sportive, marqueur d'une coalition de quelques élus et du DTN.

Intervenant pour le compte de la FFR, les conseillers techniques ont, certes, une maîtrise partielle des quatre sources du pouvoir au sens de Crozier et Friedberg (1977), mais parviennent clairement à influencer sur le processus, à travers leur expertise, qu'ils rendent visible en termes de substrat formel (formalisation de directives sportives nationales) et qui plus est, collectivement. Par ces directives, la zone d'incertitude qu'ils contrôlent tient dans la qualité des informations fournies (structuration d'objectifs) ; de plus, en rendant ces directives annuelles, ils en maîtrisent l'évolution. Il a aussi été pertinent de rendre compte de la transformation des intérêts qu'ils défendent via la politique sportive co-construite.

Aussi, le DTN apparaît comme le « pivot » entre les conseillers techniques et les dirigeants, ce qui met en avant l'importance de la proximité qu'il peut, voire qu'il doit avoir avec ces mêmes dirigeants. Le rôle de cet acteur est déterminant sur plusieurs points. En premier lieu, son statut fait de lui, du point de vue ministériel, un garant de l'application de la politique sportive nationale par une fédération ; cela s'est vérifié par la formalisation de directives sportives. Sa double implication dans deux groupes d'acteurs créés a fait de lui un acteur-pivot entre des conseillers techniques d'État

(via l'Équipe Technique Nationale) et des élus fédéraux (via le Comité de Pilotage de la Direction Sportive). Au final, il a joué un rôle de porte-parole des conseillers techniques, ce qui a renforcé son rôle auprès des élus. Cette étude marque donc une présence certaine des acteurs de l'État, bien disposés – car, organisés – à faire cohabiter politique sportive nationale et politique sportive fédérale. Cette organisation se réfère à ce que Detchessahar (2001, 2013) nomme l'espace de discussion. Il s'agit d'un « *espace de construction par le dialogue de solutions ou de construits d'action collective entre acteurs interdépendants*. » (Detchessahar, 2013, p. 59). En créant un espace de discussion rassemblant tous les conseillers techniques d'État, ces derniers ont pris une part prépondérante au niveau stratégique de la politique sportive (au sens de Bayeux, 2013).

Parallèlement à cet engagement de la part des acteurs de l'État, les élus fédéraux n'ont pas été en mesure de mettre en place de telles réflexions collectives, lesquelles auraient permis, notamment, de définir les finalités politiques et valeurs idéologiques de la politique sportive (niveau politique de Bayeux, 2013). Malgré cet état de fait, ces élus ont réussi à conserver leur pouvoir de validation, de prise de décision (en somme, la responsabilité des choix), et la maîtrise de l'existence de l'information, puis de la communication, en garantissant la mise en place de plusieurs « temps » ou procédés de validation de ce qui était proposé par les conseillers techniques : d'abord via l'instauration du Comité de Pilotage, puis en mobilisant les prérogatives du Comité Directeur ou encore le poids politique du Président. Néanmoins, la multiplication de ces moments et de ces instances de décision tend à déliter leur « réseau » d'acteurs politiques, avec des champs de responsabilités qui diffèrent d'un élu à un autre vis-à-vis de la conception de la politique sportive. Moins actifs vis-à-vis de ce processus, incapables d'engager un espace de discussion, ils deviennent plus neutres en termes de réflexions et se positionnent dans un dernier temps, celui de la validation.

Finalement, au regard d'un tel positionnement de la part de dirigeants fédéraux, nous assistons à une autre tendance eu égard aux discours traditionnels qui positionnent l'État comme l'instance de contrôle vis-à-vis des FSN et notamment de leurs politiques sportives (Lachaume, 2013 ; Bayle et Durand, 2004 ; Zintz et Vailleau, 2008 ; Reynaud, 2013). En effet, face à ce partage des « sources du pouvoir » (Crozier et Friedberg, 1977), les rôles sont distincts entre acteurs de l'État

et dirigeants élus d'une FSN. Les premiers peuvent se révéler par leur force de proposition et leur capacité à opérer en réseau, les seconds parviennent à garder un rôle décisionnaire. Aussi, dès lors que ces rôles sont tenus par ces acteurs, **les résultats de notre recherche montrent que, dans le cadre de la politique sportive d'une FSN, ce n'est pas mécaniquement le « Ministère » qui contrôle, mais ce dernier propose (à l'instar des conseillers techniques) puis devient contrôlé (les élus gardant la maîtrise de sources de pouvoir clés)**. Ce cas aura donc été l'illustration de logiques d'action et de coordination qui marquent une nouvelle forme d'ambiguïté dans l'intervention publique. Certes, il montre que les acteurs de l'État conservent un poids indéniable dans des réflexions stratégiques ; pour autant, les dirigeants élus d'une FSN restent maîtres de l'organisation des acteurs et de la décision, in fine politique.

4.2. La relation État et FSN : d'une co-gestion du sport à une co-construction des politiques sportives fédérales ?

En ayant mobilisé la théorie de l'acteur stratégique (Crozier et Friedberg, 1977) sur le terrain original d'une FSN, cette étude de cas met en exergue la place de conseillers techniques de l'État dans la définition de la politique sportive de ladite FSN. Par leur légitimité technique et leur dynamisme, ils illustrent la capacité de la tutelle étatique à être proactive. L'intervention publique n'est donc pas figée en termes d'actions, elle se déploie également pour participer à des réflexions stratégiques.

Pour comprendre l'intervention publique au sein de ces fédérations, il est important de rappeler les trois périodes marquantes de l'évolution des rapports entre État et fédérations. D'abord, Bayle et Durand (2004, p. 116) appréhendent la période 1960 – 1984 comme étant celle d'une « *régulation autoritaire par l'affirmation du service public du sport* ». La période suivante (1984 – 1996) marque, selon les auteurs, une « *crise de légitimité du modèle français de co-gestion du sport* » (*ibid.*, p. 117). Enfin, depuis 1996, les relations État / FSN sont comprises comme une « *tentative de régulation managériale fondée sur un partenariat à géométrie variable* » (*ibid.*, p. 121). Ainsi, les relations sont régulièrement comprises et analysées dans des rapports de force qui caractérisent la « co-gestion »

du développement du sport. Cette appellation « co-gestion » entre l'État et les FSN renvoie au fait que chacun est cantonné à ses prérogatives (l'État, à sa puissance législative, garant de l'intérêt général, etc. ; les FSN, à leur mission d'organisation et de développement de la pratique compétitive), sans être dans une logique « proactive » vis-à-vis des politiques sportives fédérales. Or, notre étude montre tout l'intérêt pour les acteurs fédéraux et de l'État, de construire collectivement des dispositifs leur permettant de définir des objectifs partagés, qui font sens à la fois d'un point de vue ministériel et fédéral.

Dès lors, si l'on tentait de donner une continuité à ces trois périodes exposées par Bayle et Durand (2004), nous dirions que **cette relation passe d'une « co-gestion du sport » à une « co-construction des politiques sportives fédérales »**. Autrement dit, l'idée est de ne plus parler d'une co-gestion entre État et FSN, mais d'une co-construction de dispositifs de gestion, dès lors que l'on passe d'une logique gestionnaire à une logique de projets qui impliquent et engagent à la fois acteurs politiques et sportifs. Cela suppose de définir les rôles de chacun dans la mise en place de tels dispositifs, et garantir que ces dispositifs aient du sens pour l'activité de ces acteurs.

Pour le mouvement sportif, le défi est d'autant plus élevé que ces dispositifs comportent plusieurs caractéristiques. Ils sont à la fois structurants (mise en place d'un ensemble d'objectifs), mixtes / hybrides (car mêlant des acteurs de l'État et des dirigeants associatifs) et inter-organisationnels (ils ont vocation à s'étendre dans le réseau de structures, des comités jusqu'aux clubs). Enfin, si notre cas se rapporte à un dispositif des plus structurants – la politique sportive, donc de développement global de la pratique sportive concernée – il pourrait très bien s'appliquer à un domaine en particulier (la définition de la politique fédérale de haut niveau, par exemple).

4.3. Le partage du leadership des politiques sportives fédérales, prérequis pour une co-construction réussie

Une politique sportive comporte des enjeux multiples (Jaccard *et al.*, 2016) ; et ce, aussi bien, dans le cadre des FSN, du point de vue des acteurs publics que privés

agissant pour leur compte. L'hybridation inhérente à la conception d'une telle politique suppose que cette dernière dispose d'une « gouvernance partagée » entre ces deux types d'acteurs. À la lecture de ce cas, cette gouvernance de la politique sportive d'une FSN repose tantôt sur les niveaux de légitimité préalablement co-définis et acceptés, tantôt sur la capacité d'acteurs aux statuts et aux fonctions différentes, à « partager le leadership », afin de former un « acteur collectif » (Crozier et Friedberg, 1977). Déjà introduite dans des travaux anglo-saxons autour de la gouvernance des organisations sportives nationales (Shilbury et Ferkins, 2011 ; Ferkins et Shilbury, 2012), cette notion de partage du leadership (*shared leadership*) introduit l'idée que les acteurs (ici, des élus et techniciens de l'État) doivent être en mesure de prendre en compte les responsabilités et/ou champs d'expertise de chacun, pour s'engager collectivement dans la construction d'un projet, autrement dit dans la conception d'un dispositif de gestion. **Ce partage du leadership et in fine de la gouvernance d'une politique sportive fédérale est important à deux égards.**

Premièrement, il **garantit que soient prises en compte les trois logiques** (associative, marchande et de service public) **d'une FSN**, identifiées par Bayle (2010). Or, la non-prise en compte d'une de ces trois logiques peut amener des tensions entre acteurs. En guise d'illustration, la formalisation des directives sportives nationales par les conseillers techniques a été contestée, voire remise en cause par les acteurs administratifs et élus, notamment du fait de l'absence d'une dimension marchande (ressources à mobiliser et moyens générés) dans la définition des objectifs. De ce fait, ce manque repéré a atténué l'appropriation par certains acteurs de la politique sportive. Deuxièmement, un leadership partagé **favorise l'imbrication entre les différents niveaux d'une politique sportive** (politique, stratégique, tactique et opérationnel), mis en exergue par Bayeux (2013). Puisque ces quatre niveaux sont liés, la responsabilisation d'acteurs intervenant sur chacun d'entre eux est importante pour une mise en œuvre collective. Concrètement, cela implique que la politique sportive fédérale doit être soutenue par des acteurs aux prérogatives différentes, engagés sur des niveaux différents.

CONCLUSION

Notre étude permet de rendre compte de l'évolution entre des représentations et des actes destinés à concevoir un dispositif de gestion, dans un environnement particulier, celui des FSN. Autrement dit, par la mobilisation de l'analyse stratégique, nous avons cherché à témoigner des stratégies sous-jacentes de deux « corps » d'acteurs bien distincts, mais qui doivent collaborer dans le cadre de la conception d'un dispositif clé d'une FSN, sa politique sportive. Dans leur article sur la gouvernance des FSN, Zintz et Vailleau (2008, p. 33) concluaient ainsi : « *La coexistence de bénévoles et professionnels est ici la ressource rare, sans doute facteur de complexité mais surtout de richesse et condition de pérennité de ces organisations singulières que sont les fédérations sportives* ». La mise en évidence des stratégies des acteurs va dans ce sens ; celles-ci ont fait éclore autant de synergies que de tensions et ambiguïtés dans les trois dimensions relevées d'une telle politique sportive. Aussi, celle-ci devient finalement peu lisible dans l'ensemble du réseau. Il en ressort un lien évident entre les dynamiques d'acteurs, le contenu et la place finalement prise par la politique sportive dans l'organisation fédérale.

Ce travail exploratoire comporte quelques limites, lesquelles forment des pistes de réflexion et de réelles perspectives de recherche. Elles tiennent d'abord dans la non prise en compte d'autres parties prenantes, qui peuvent interagir dans ce processus, à l'image des salariés administratifs du siège fédéral. L'approche par les parties prenantes (Freeman, 1984), utilisée dans une filiation stratégique, pourrait être mobilisée à titre descriptif (décrire les relations et rapports de force) et/ou instrumental (montrer les rapports d'influence ou de dépendance) (Mercier, 2001).

Plus globalement, ce cas s'inscrit dans un écosystème sportif français dépassant le cadre des FSN et de l'État, en pleine transformation, avec notamment la montée en puissance de nouvelles organisations et de nouveaux modes de pratique. La prise en compte de ces évolutions est à l'évidence nécessaire dans la mise en œuvre des politiques sportives fédérales, ce qui amène les acteurs intervenants au sein des FSN à s'adapter et à s'ouvrir sur cet environnement.

Plus encore, fin 2017, le Ministère des Sports a initié une réforme de la gouvernance du sport français. En

mai 2018, les résultats des travaux en appellent à la création d'une structure⁵ afin de « *garantir la collégialité nécessaire à la co-construction d'une dynamique commune respectueuse des politiques de chacun des acteurs du sport : l'État, le mouvement sportif, les collectivités territoriales et le monde économique* » (source : site du Comité National Olympique et Sportif Français : <http://cnosf.franceolympique.com/cnosf/actus/7470-rnovation-du-modle-sportif-franais.html>). Ces éléments rejoignent finalement notre postulat d'un passage entre une co-gestion du sport à une co-construction des politiques sportives, dans notre cas, des fédérations.

Aussi, en termes de transférabilité, il serait pertinent d'apprécier, selon une étude multi-cas, la résonance de ces résultats pour les FSN les plus importantes économiquement et médiatiquement (exemples : football, tennis, handball), comparativement à des FSN de plus petite taille, plus dépendantes financièrement du Ministère des Sports. En outre, il serait intéressant d'effectuer une application territoriale de notre étude, afin de rendre compte des similitudes et différences, dans ces synergies et tensions, au sein des comités territoriaux / ligues régionales, qui doivent également appréhender ce management public/privé. Enfin, en termes de perspectives toujours, il serait judicieux d'apprécier en quoi l'évolution de la gouvernance du sport français impactera les rôles et les stratégies des acteurs gravitant autour des FSN. Celle-ci prévoit « *de renforcer la responsabilité et l'autonomie du mouvement sportif, conforter le rôle des collectivités locales, et redéfinir le rôle et l'organisation de l'État* » (Source : site web Acteurs du Sport) ». Cette réforme amène une nouvelle ambiguïté. L'État, via son MS, a été moteur d'une consultation, laquelle prévoit un renforcement de l'autonomie des FSN. Il sera donc pertinent d'apprécier dans quelle mesure le rôle de ses conseillers sportifs sera transformé (affaibli ?). Si notre étude soulève qu'indépendamment des prérogatives de chaque organisation, les acteurs restent en mesure de conserver des marges de manœuvre dans la manière de conduire des dispositifs telle qu'une politique sportive fédérale, il sera intéressant de garder un œil attentif sur ce qui se passera dans les FSN en termes de dynamiques d'acteurs, pourquoi pas dans une logique comparative. Au-delà, il est à prévoir des

déplacements en termes de synergies et tensions entre acteurs publics et privés, qu'il serait utile d'analyser pour une mise à jour ultérieure des résultats mis en évidence dans cette recherche.

⁵ Cette structure se substituerait au Centre National pour le Développement du Sport et à divers services et commissions de la Direction des Sports et de l'Institut National du Sport, de l'Expertise et de la Performance.

BIBLIOGRAPHIE

- BAYEUX, P. (2013). *Le sport et les collectivités territoriales (5^e édition)*, Presses Universitaires de France (« Que sais-je ? »), Paris.
- BAYLE, E. (2000). « La mesure de la performance des organisations à but non lucratif : proposition d'une nouvelle méthode ». *Revue Gestion* 2000, 17, 5, p. 35-54.
- BAYLE, E. (2007). « Essai de définition du management des organisations sportives : Objet, champ, niveaux d'analyse et spécificités des pratiques managériales ». *Staps*, 75, p. 59-81.
- BAYLE, E. (2010). « La gouvernance des fédérations chargées d'une mission de service public : le cas des fédérations sportives françaises ». *Politiques et Management Public*, 27, 1, p. 11-32.
- BAYLE, E. ; DURAND C. (2004). « Vingt ans de relations entre le mouvement sportif et l'État : D'une collaboration ambivalente vers une régulation managériale ? ». *Politiques et Management Public*, 22, 2, p. 125-144.
- BERNARD, H. (2006). *Research methods in anthropology*, Altamira, Lanham : MD.
- BERNARDEAU MOREAU, D. (2004a). *La sociologie d'intervention. Le sociologue dans les organisations associatives, sportives et de loisirs*, L'Harmattan, Paris.
- BERNARDEAU MOREAU, D. (2004b). *Sociologie des fédérations sportives : La professionnalisation des dirigeants bénévoles*, L'Harmattan, Paris.
- BOURG, J.-F. ; GOUGUET, J.-J. (2005). *Économie du sport*, La Découverte, Paris.
- BOYATZIS, R. (1998). *Transforming qualitative information : Thematic analysis and code development*, Sage, Thousand Oaks : CA.
- CALLEDE, J.-P. (2002). « Les politiques du sport ». *L'Année Sociologique*, 52, 2, p. 437-457.
- CROZIER, M. ; FRIEDBERG, E. (1977). *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*, Seuil, Paris.
- DAVID, A. (1998). « Outil de gestion et dynamique du changement ». *Revue Française de Gestion*, 120, p. 44-59.
- DETCHESSAHAR, M. (2001). « Quand discuter c'est produire ». *Revue française de gestion*, 132, p. 32-43.
- DETCHESSAHAR, M. (2013). « Faire face aux risques psycho-sociaux : quelques éléments d'un management par la discussion ». *Négociations*, 19, 1, p. 57-80.
- FÉDÉRATION FRANÇAISE DE RUGBY (FFR). (2012). *Le livre blanc du rugby français : Construire ensemble notre avenir*, Marcoussis, France. [URL : http://www.ffr.fr/Livre_Blanc/index.html].
- FERKINS, L. ; SHILBURY, D. (2012). « Good boards are strategic : What does that mean for sport governance ? ». *Journal of Sport Management*, 26, p. 67-80.
- FREEMAN, R.E. (1984). *Strategic management : A stakeholder approach*, Pitman, Boston : MA.
- GAVARD-PERRET, M.-L. ; GOTTELAND, D. ; HAON, C. ; JOLIBERT, A. (2008). *Méthodologie de la recherche : réussir son mémoire ou sa thèse en science de gestion*, Pearson Éducation, Paris.
- GIBERT, P. (1980). *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Éditions d'organisation, Paris.
- GUEST, G.S. ; MACQUEEN, K.M. ; NAMEY, E.E. (2012). *Applied Thematic Analysis*, Sage, Thousand Oaks : CA.
- HATCHUEL, A. ; WEIL, B. (1992). *L'expert et le système*, Economica, Paris.
- HOOD, C. (1991). « A public management for all seasons ? ». *Public Administration*, 6, 1, p. 3-19.
- HOULIHAN, B. (2000). « Politics and sport ». In DUNNING, E. ; COAKLEY, J. (Eds), *Handbook of Sport Studies*, Sage, Thousand Oaks, CA, p. 213-227.
- HOULIHAN, B. (2011). *Defining Sports Development. Sportdevelopment*. [URL : <http://www.sportdevelopment.info/index.php/rgsd/265-definition>].
- JACCARD, E. ; BAYLE, E. ; LANGENBACH, M. (2016). « La gouvernance des stations de montagne et leurs politiques sportive et touristique : Les enseignements du cas de Villars-sur-Ollon ». *Gestion et Management Public*, 5, 1, p. 87-105.
- LACHAUME, J.-F. (1991). « Du contrôle de l'État sur les fédérations sportives ». *Revue juridique et économique du sport*, 16, p. 3-20.
- LUX, G. (2015). « Adoption et usages des outils de gestion de l'absentéisme : l'importance des jeux d'acteurs et de pouvoirs ». *Gestion et management public*, 3, 4, p. 83-106.
- MENY, Y. ; THOENIG, J.-C. (1989). *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris.
- MERCIER, S. (2001). « L'apport de la théorie des parties prenantes au management stratégique : une synthèse de la littérature ». Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique, juin, Québec.

- MOISDON, J.-C. (1997). *Du mode d'existence des outils de gestion*, Seli Arslan, Paris.
- NAGEL, S. ; SCHLESINGER, T. ; BAYLE, E. ; GIAUQUE, D. (2015). « Professionalisation of sport federations : A multi-level framework for analysing forms, causes and consequences ». *European Sport Management Quarterly*, 15, 4, p. 407-433.
- NOËL, A. (1989). « Strategic cores and magnificent obsessions : discovering strategy formation through daily activities of CEO ». *Strategic Management Journal*, 10, p. 33-49.
- POMERANZ, E. ; NEEDHAM, M. ; KRUGER, L. (2015). « Perceptions of stakeholders regarding wilderness and best management practices in an Alaska recreation area ». *Managing Sport and Leisure*, 20, 1, p. 36-55.
- REYNAUD, J.-B. (2013). *L'encadrement par l'État des prérogatives des fédérations sportives françaises*. Thèse de doctorat en droit public, Université de Bourgogne.
- RUBIN, H. ; RUBIN, I. (2005). *Qualitative interviewing : The art of hearing data*, Sage, Thousand Oaks : CA.
- SCELLES, N. (2017). « Organisation of sport and policy towards sport federations in France ». In SCHEERDER, J. ; WILLEM, A. ; E. CLAES (Eds.). *Sport policy systems and sport federations : A cross-national perspective*, Palgrave Macmillan, London, p. 135-155.
- SHILBURY, D. ; FERKINS, L. (2011). « Professionalisation, sport governance and strategic capability ». *Managing Leisure*, 16, 2, p. 108-127.
- SKILLE, E. (2008). « Understanding sport clubs as sport policy implementers : A theoretical framework for the analysis of the implementation of central sport policy through local and voluntary sport organizations ». *International Review for the Sociology of Sport*, 43, p. 181-200.
- SKILLE, E. (2015). « Community and sport in Norway : Between state sport policy and local sport clubs ». *International Journal of Sport Policy and Politics*, 7, 4, p. 505-518.
- THIETART, R.-A. et coll. (2007). *Méthodes de recherche en management*, 3^e édition, Dunod, Paris.
- VIOLLET, B. ; SCELLES, N. ; FERRAND, A. (2015). « Le processus de conception de la politique sportive d'une fédération nationale : proposition d'un cadre d'analyse ». *Revue Européenne de Management du Sport*, 47, p. 39-63.
- VIOLLET, B. ; MINIKIN, B. ; SCELLES, N. ; FERRAND, A. (2016). « The co-construction of a national federation sport policy : Perceptions of key actors and stakes raised : The case of the French Rugby Federation ». *Managing Sport and Leisure*, 21, 5, p. 317-338.
- WACHEUX, F. (1996). *Méthodes qualitatives de recherche en gestion*, Economica, Paris.
- YIN, R.K. (2003). *Case study research : Design and methods*, Sage, Thousand Oaks : CA.
- ZINTZ, T. ; VAILLEAU, D. (2008). « La gouvernance des fédérations sportives : proposition d'un cadre d'analyse et d'action ». *Revue Française de Gestion*, 187, 7, p. 15-34.
- VANDENBERGHE, C. (2005). « L'engagement organisationnel dans le secteur public : quelques déterminants essentiels ». *Revue Télescope*, mai, p. 1-10.
- VIGAN, A. ; GODONOU, C.K. ; TIDJANI, B. (2014). « Engagement organisationnel et performance au travail dans la fonction publique béninoise : Quelle place pour la GRH ? ». *Revue Africaine de Gestion (RAG)*, 5, p. 1-20.
- WIENER, Y. (1982). « Commitment in Organizations : A Normative View ». *The Academy of Management Review*, 7, 3, p. 418-428, [<http://doi.org/10.2307/257334>].

ANNEXE 1 – GUIDE D'ENTRETIEN UTILISÉ POUR LES ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS

1^{re} partie : contexte – cadrage général

Thèmes	Éléments abordés / questions posées
1. Introduction : présentation de la recherche et des objectifs de l'entretien 5 – 10'	• Explication de la démarche de sollicitation des acteurs • Objectifs de l'entretien
2. La Politique Sportive Fédérale 5-8'	• Qu'est-ce que le terme de politique sportive fédérale (PSF) évoque pour vous ? • Quel(s) objectif(s) donnez-vous à la PSF ? • Selon vous, pour quelles raisons cette question a été mise à l'agenda ou a émergé ? • Quelles sont vos missions, activités et/ou tâches effectuées en lien avec la PSF ?
3. Rôle des acteurs vis-à-vis de la Politique Sportive Fédérale 10-12'	• Quel rôle vous voyez-vous tenir dans la conception de la PSF ? • Quels autres acteurs devraient être concernés dans ce dispositif ? • Quels rôles pensez-vous qu'ils devraient avoir ?

2^e partie : questions sur la mise en place d'une politique sportive fédérale

Thèmes	Éléments abordés
4. Le contenu de la PSF en tant que dispositif de gestion 15 – 20'	• Quel devrait être, selon vous, son contenu ? • Quelles ressources (financières, humaines...) seraient nécessaires à sa mise en œuvre ? • Comment devrait-elle être pilotée ? (modalités, rôle des acteurs, évaluation, etc.)
5. Bénéfices et inconvénients perçus liés à la mise en place d'une PSF 10 – 15'	• Quels peuvent être les bénéfices de la mise en œuvre d'une PSF ? • À l'opposé, quels peuvent être les inconvénients ? Qui serait concerné ? Pour quelles raisons ?
6. Conclusion : la réussite ou l'échec d'une PSF 5'	• Quels sont les autres éléments facteurs de réussite ou d'échec d'une politique sportive fédérale ?