

# LA CONSTRUCTION PUBLIQUE DES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS

ASPECTS HISTORIQUE, POLITIQUE ET SPATIAL

Marc Falcoz, Pierre Chifflet

**C**omment les politiques publiques de construction d'équipements sportifs se sont mises en place au cours des cinquante dernières années ? Quels ont été les bâtisseurs de projets sportifs et les logiques de développement du réseau d'équipements sportifs ? Peut-on caractériser des périodes successives ?

Si l'histoire sportive est couverte par de nombreuses études, le traitement de l'équipement sportif reste inégal et lacunaire, ce qui rend difficile une problématisation socio-historique. Seuls quelques travaux, en particulier ceux de Jean-Pierre Augustin (1995), de Antoine Haumont (1992) et de Pierre Arnaud (1992), abordent de manière historique la question de l'équipement sportif. Les autres recherches se limitent à une période (Amar, 1987 ; Noé, 1995), une région (Callède, Dané, 1991) ou une pratique (Terret, 1992). Ces travaux complétés par le dépouillement des publications de la Direction Générale de l'Équipement Sportif permettent de mettre en évidence les innovations fonctionnelles et spatiales qui ont marqué les cinquante dernières années et auxquelles ont concouru des acteurs publics et privés. Cependant, expliquer les enjeux socio-politiques liés aux équipements sportifs ne doit pas faire oublier leurs dimensions matérielle et physique.

Quatre périodes distinctes caractérisent les politiques de construction des équipements sportifs suivies depuis la seconde guerre. La période « diaphane » (1945-1957) se caractérise par une faible intervention publique. En dépit de l'extrême pauvreté du patrimoine sportif, la dynamique de construction demeure modérée. Cette situation donne à l'équipement sportif une connotation floue. La période « régaliennne » (1958-1975) est marquée par l'intervention forte de l'État dans le cadre des trois lois de programme d'équipements sportifs et socio-éducatifs. Ainsi, se construit un nombre conséquent d'installations standardisées et normalisées rattachées la plupart du temps aux établissements scolaires. La période diversifiée (1976-1981) correspond à des années de transition. Même s'il y repère une densification du réseau sportif, elle reste marquée par la fin d'une politique étatique volontaire. De ce fait, s'opère le début du transfert des politiques de construction sportive du pouvoir central aux communes. La période « éclatée » (1982-1995) se caractérise par un

double mouvement. Suite aux lois de décentralisation, de nouveaux pouvoirs et ressources sont attribués aux collectivités territoriales leurs permettant de construire, ou non, des infrastructures sportives. D'autre part, par une diversification dans la conception des équipements sportifs, ces derniers prennent alors de multiples facettes et vocations. Les équipements sportifs, fruits de ces politiques, sont passés du stade de la rareté à une abondance de lieux de pratique, d'une conception unitaire à une polyvalence, d'une fonctionnalité unique à une multifonctionnalité (compétitive, scolaire, commerciale, ludique, hygiénique...) et d'une unité de construction à une diversité tant économique que conceptuelle ou sociale.

## 1945-1957 : les équipements sportifs délaissés par la politique

S'il existe alors des intentions locales d'aménagement sportif, faute de volontés politiques et de moyens financiers, le nombre de constructions sportives demeure restreint. Charles Gignoux (1967) constate qu'en 1958, 52 départements ne possèdent pas de piscine couverte, 13 n'ont pas de salle de sport et 11 n'ont pas de stade. La question de l'équipement sportif n'est pas au programme des instances politiques nationales. De ce fait, les moyens financiers accordés à ce secteur demeurent fort limités. La politique suivie par l'administration vise à multiplier les installations sommaires : baignades sur les cours d'eau et aménagements de terrains de jeux par simple nivellement. Mais, on constate une fluctuation conséquente entre les autorisations de programme et les crédits de paiement. Cette situation rend difficile toute programmation même la plus modeste. Le décalage entre les intentions affirmées par les dirigeants nationaux de la IVe République et la réalité des subventions accordées, analysé par Marianne Amar (1987), donne la pleine mesure de la pénurie d'équipements sportifs. Il existe alors dans le mouvement sportif national un réflexe de rejet d'une intervention autoritaire des pou-

Les Annales de la Recherche Urbaine n°79, 0180-930-VI-98/79/14/8 © METL

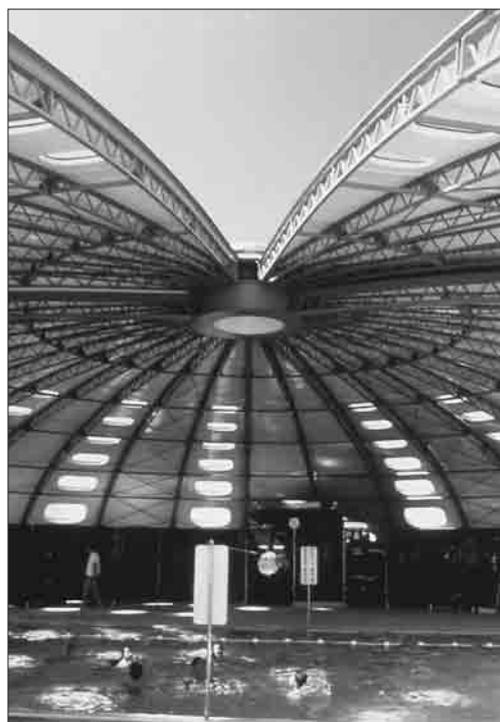
voirs publics. Le sport est encore une catégorie d'action publique contestée. D'autre part, même si des efforts sont entrepris<sup>1</sup>, «l'histoire de l'administration des sports se confond avec celle des subtils dosages politiques» (Amar, 1987, 47) ce qui entraîne un manque de continuité et de cohérence dans l'action politique. Ainsi, s'inquiétant de cette situation, certains acteurs dénoncent cet état de fait. Allant du discours analytique de certaines fédérations (bilan dénonçant l'extrême pauvreté des équipements) aux revendications nettement plus politisées (le prix d'un bombardier permet de construire six piscines couvertes), l'argumentaire est orienté toujours vers la même thématique: une insuffisance des installations existantes et une carence financière pour combler ce retard.

Ces contraintes de la gestion budgétaire nationale ont aussi pour conséquence directe de rendre difficile la gestion locale des crédits nationaux: reports des promesses de subvention, révisions des devis à la hausse due à l'inflation, travaux s'arrêtant faute de compléments de financement... Le caractère incertain du volume de ces crédits ne permet pas de satisfaire de nouveaux projets, les fonds «péniblement débloqués» servent uniquement à couvrir les dépassements constatés pour les opérations plus anciennes. Pour les communes, une promesse de subvention se trouve d'autant plus importante qu'elle conditionne l'obtention de prêts des organismes de crédits. En fait, les communes, si elles veulent construire un équipement sportif, doivent mettre en place un financement croisé. A l'éventuelle aide prépondérante de l'État, il est nécessaire d'adjoindre d'autres sources de financement (club, entreprise, souscription populaire...). La tutelle financière de la puissance publique limite la marge de manœuvre des communes. La négociation du dossier avec l'administration centrale se révèle fastidieuse et incertaine. Certaines communes représentent chaque année le même projet d'aménagement sportif sans qu'il puisse aboutir. Il convient pour les édiles locaux de disposer d'une opiniâtreté politique certaine. Ainsi, la maigre autonomie communale et à l'absence de financements étatiques d'envergure contribuent en partie à expliquer la pénurie d'équipements sportifs.

Du fait de ce manque de volonté politique, la construction se réalise davantage par le biais d'initiatives privées et associatives que municipales. Le secteur privé et associatif est alors le plus important bâtisseur d'édifices sportifs. Des sociétés sportives ou liées à un quartier dont les industriels sont attachés au fait sportif cherchent à acquérir leurs propres installations. Les communes n'engagent pas de véritable politique publique de construction et laissent aux initiatives privées et associatives la charge de l'aménagement sportif. Les actions municipales se limitent à l'entretien des routes, à la fourniture d'eau et aux constructions scolaires. Certes, il existe des exceptions mais elles demeurent rares. Certaines municipalités, notamment celles administrées par des élus communistes, mettent à l'ordre du jour de leurs programmes politiques la réalisation d'équipements collectifs au sein desquels des installa-

tions sportives sont intégrées. Mais cette volonté se heurte toutefois à des écueils matériels et financiers conduisant à des réalisations sommaires. Les associations sportives, désireuses d'acquérir un espace de pratique, doivent se contenter de ces modestes réalisations ou bien essayer, par le biais de fonds privés, de trouver les ressources nécessaires à la construction de leurs propres espaces de pratique. Cette «coexistence de bâtisseurs privés et municipaux» perdure jusqu'au début des années 60.

Du point de vue spatial, la notion d'équipement sportif présente alors une «connotation floue». La plupart des terrains sportifs sont composés davantage de lieux temporaires aménagés de façon rudimentaire que d'espaces spécifiquement conçus pour la pratique sportive. Terrains ou locaux loués, les territoires sportifs existants sont en définitive des «espaces d'emprunt». Pour les pratiquants, ils ne sont que des abris provisoires. A titre d'exemple, les sports collectifs tels que le basket-ball et le handball se



*Piscine Tournesol à Combs-la-Ville.*

pratiquent la plupart du temps à l'extérieur sur des places publiques. La pratique sportive se déroule dans des lieux autres que typiquement sportifs (maison des jeunes, salle des fêtes, terrains et locaux provisoires...). La vocation de ces équipements se révèle être multiple: scolaire, socio-

1. On peut noter la création d'un service de l'équipement scolaire et sportif en 1945, la mise en place, en 1951, de la «commission Le Gorgeu» [du nom du conseiller d'État qui la préside] en charge d'établir les besoins en équipement scolaire, universitaire, scientifique et artistique et la décision ministérielle, en 1956, obligeant d'inclure dans la construction des nouveaux établissements scolaires des installations sportives.

culturelle (bals, réunions, spectacles) et éventuellement sportive. Dans les années 50, il est courant de voir les communes projeter la réalisation d'un ensemble socio-culturel et sportif comprenant des équipements sociaux (permanence des services sociaux), culturels (bibliothèque, salle de rencontre) et sportifs (salle de sports).

Même si certaines communes commencent à s'intéresser au fait sportif, le sous-équipement sportif de la France reste au « goût du jour ». Pour Amar (1987), faute d'ar-



Marne-la-Vallée, quartier du Mandinet.

gent, de volonté et de cohérence politique, le stade reste en marge de l'élan de reconstruction d'après-guerre. En dépit des rapports alarmants établis sur la grande misère de l'équipement sportif<sup>2</sup>, les priorités accordées à la reconstruction du secteur industriel, du cadre de vie (logements, services administratifs, voirie...) laissent de côté la question sportive. Gardant une prudente réserve, les pouvoirs publics laissent le soin aux initiatives locales et privées de constituer leurs patrimoines sportifs. Jusqu'en 1958, date de la création du Haut Commissariat à la Jeunesse et aux Sports, le fait sportif, et plus particulièrement les équipements, sont dans l'ensemble délaissés par les pouvoirs publics nationaux et locaux. Quant aux associations sportives, ne disposant pas de moyens juridiques et financiers suffisants, elles construisent peu d'édifices.

## 1958-1975 : la mise en administration du sport

La phase régaliennne est caractérisée par l'intervention massive de l'État dans la construction d'installations sportives. Cette période contraste avec la phase précédente car de nombreuses infrastructures se construisent et un réseau sportif relativement dense apparaît. Certes, l'urbanisation et son corollaire, le fort accroissement de la population locale, jouent un rôle primordial dans la constitu-

tion du réseau sportif. Mais, à ce trait, se rajoute le concours prépondérant de l'État. Visant à rattraper le déficit d'équipements sportifs sur le territoire, ce dernier met en place un projet national de construction d'équipements sportifs.

Dorénavant considérée comme un service d'intérêt public du ressort de l'État, la construction d'équipement sportif devient un objet politique à part entière. Cette forte volonté étatique se marque par la mise en œuvre, de 1961

à 1975, de trois lois-programmes d'équipements sportifs et socio-éducatifs. Par le biais de ce nouveau cadre législatif, on assiste alors à une véritable « mise en administration » du bâti sportif par l'État et ses services. Ces derniers estiment que, à l'aide de ces trois lois-programmes d'équipements sportifs et socio-éducatifs, 4 000 gymnases, 1 500 piscines et 8 000 terrains de sports ont été construits. Même si l'aide financière de l'État, sous la forme de subventions, demeure prépondérante dans la réalisation d'équipements sportifs, son rôle ne se restreint pas uniquement à cela. En effet, comme le souligne Jean-Baptiste Grosborne (1967), chargé dans les années 60 de la sous-direction de l'équipement sportif au Ministère de la Jeunesse et des Sports, « l'adminis-

tration centrale conçoit, donne les directives générales, s'informe, informe et coordonne, et veille au respect de l'esprit des lois de programme et de finances » (Grosborne, 1967, 258). En fait, on distingue, outre l'aspect financier, deux types d'aides étatiques dans la mise en œuvre des politiques de construction d'équipements sportifs : les aides technique et administrative.

Dresser l'évolution de l'aide financière de l'État demeure délicat à plus d'un titre (écarts entre les autorisations de programme et les crédits de paiement, existence de plusieurs lignes budgétaires...). Cependant, on peut noter que l'apport financier de l'État au cours de cette période est considérable. En effet, avec la mise en place de la première loi de programme d'équipement sportif et socio-éducatif (1961-65), votée le 28 juillet 1961, la somme allouée à ce secteur dépasse largement l'effort consenti lors des quinze années précédentes. La deuxième loi de programme d'équipement sportif et socio-éducatif (1966-1970), votée le 2 juillet 1965, poursuit la politique prônée dans la précédente loi. Mais cette politique subit rapidement ses premiers infléchissements. En effet, la troisième loi de programme d'équipement

2. On peut citer à titre d'exemple les rapports du Congrès du Sport en 1946, la Commission Le Gorgeu en 1951 et les rapports du Syndicat National des Professeurs d'Éducation Physique de l'Enseignement Public en 1954-55.

sportif et socio-éducatif (1971-1975), votée le 13 juillet 1971, marque le début du désengagement financier de l'État. Ce phénomène se repère dans les montants des subventions accordées. Même si le pourcentage de l'aide de l'État reste stable [entre 20 et 50 % du montant des travaux], le montant «subventionnable» tend à se dévaluer. Le montant des subventions se calcule alors sur une base de plus en plus réduite : le plafond maximum de subvention est abaissé et le montant de la partie de l'installation reconnue adéquate sur le plan sportif se trouve révisé à la baisse. Cependant, en débloquent des fonds sans précédents, l'État, au cours de ces trois lois-programmes, a permis de mettre en place un maillage sportif (stade, gymnase et piscine) des communes.

L'aide technique de l'État dans la construction d'équipements sportifs a débuté en fait avec la loi du 16 décembre 1941. Elle établit que, pour tout projet d'équipement sportif, il faut l'approbation technique du préfet. Mais, jusqu'au début des années 60, en raison d'une absence de volonté politique, cette aide technique est relativement discrète. Les lois-programme modifient sensiblement cette situation. Avec la mise en place des normes et des modèles agréés d'équipements sportifs, l'aide technique de l'administration centrale prend alors toute son ampleur. On note la diffusion auprès des maîtres d'ouvrage d'une importante documentation technique mettant en exergue la démarche à suivre (recueils de normes détaillées, plans et études types...). Pour les services étatiques, ce système constitue un «label de qualité». Associé à l'aide financière de l'État, cet aspect technique contraint les communes à se référer obligatoirement à des modèles de construction. En effet, outre le fait que les communes doivent opter pour un «plan type», elles doivent aussi avoir recours à des constructeurs détenant l'approbation ministérielle.

L'apogée de cette aide technique centralisée est atteint avec la mise en place des équipements industrialisés. Dans le cadre de la troisième loi-programme d'équipement sportif et socio-éducatif (1971-1975), l'État lance trois opérations majeures : les Mille clubs de jeunes, les Mille piscines et les Complexes Sportifs Evolutifs Couverts (COSEC). Ces opérations s'appuient sur deux principes : la construction d'un type d'équipement en série (industrialisation) et la mise en œuvre au niveau de l'État (conception et passage des marchés centralisés). Ces principes sont alors censés abaisser le coût de revient et rationaliser les procédures administratives. Dans le cas de l'opération «Mille piscines», la commune est tenue de fournir le terrain viabilisé et aménagé et elle doit choisir parmi cinq modèles agréés (tournesol, caneton, iris, plein ciel et plein soleil). L'État demeure le maître d'ouvrage de l'opération. Il est toutefois à noter que la ville candidate n'est pas sûre que le modèle de piscine choisi soit respecté par l'administration centrale ! Ce cas demeure révélateur de la conception technicienne étatique : l'administration décide pour les communes. Ce manque de souplesse est vivement critiqué.

En parallèle de ces aides financière et technique, l'État met en place, à partir des années 60, une «aide administrative». L'administration centrale pour mieux développer sa politique sportive s'est appuyée sur le réseau des inspecteurs académiques et départementaux. Cette déconcentration administrative débute, en 1958, avec la mise en place du Haut Commissariat à la Jeunesse et aux Sports. Lors de son installation, le haut commissaire à la Jeunesse et aux Sports, Maurice Herzog, constate que toutes les décisions doivent être soumises à son approbation personnelle ce qui se traduit par une lenteur dans le traitement des dossiers et des «aller-retour» des projets de construction entre plusieurs services différents. Pour éviter ce centralisme, l'administration centrale organise une réforme administrative visant «à situer les décisions d'exécution au plan où sont instruits les dossiers et où s'effectuent les réalisations» (Philip, 1965, 464). Cette déconcentration administrative pose comme principe que la politique générale est définie par l'administration centrale mais que cette dernière ne gère aucun dossier directement. Les seules exceptions concernent les programmes présentant un caractère national. En fait, dans ce cadre, le rôle des bureaux de l'administration centrale doit être uniquement de concevoir, d'ordonner et de contrôler.

Les échelons académiques se voient ainsi confiées de nouvelles attributions. Le préfet reçoit de l'administration centrale une dotation financière globale. Il établit le programme (limité aux communes de moins de 5 000 habitants jusqu'en 1964 puis à cette date pour l'ensemble des projets) et, en fonction des directives nationales, le finance. Cette programmation s'effectue sous l'égide d'une commission départementale comprenant, au tiers, des représentants de l'administration, des élus locaux et du mouvement sportif. Ainsi, l'administration centrale n'opère un contrôle de ces projets d'aménagements sportifs qu'a posteriori. Cette déconcentration constitue, lors de sa mise en place en 1958, une des premières opérations importantes de ce type dans l'administration centrale (Grosborne, 1985). Elle fait figure de précurseur de la réforme administrative de 1964. Même si cette dernière semble constituer un échec (Grémion, 1976), il semble, a contrario, que la réforme mise en place au niveau de la programmation de l'équipement sportif se révèle positive. L'enveloppe budgétaire massive jusqu'en 1975 accompagnant cette réforme et le «caractère peu bureaucrate» du corps des Inspecteurs de la Jeunesse et des Sports constituent des éléments d'explication.

Avec l'obligation pour les communes de respecter les normes sportives, l'État dispose d'un facteur de coercition assez influent. Lors de l'absence d'équipement sportif dans les projets de constructions d'écoles, des objections sont formulées par le Ministère de l'Éducation Nationale. Cette situation nouvelle incite alors les communes, notamment celles dépourvues d'installations sportives, à adjoindre dans la construction d'une école un équipement sportif réglementaire.

D'autre part, les subventions étatiques demeurent fort incitatives. L'exemple du « plan Mille piscines », au même titre que certaines opérations (« terrains de grands jeux », « courts de tennis »...), demeure significatif. Selon les édiles municipaux, le fait que ces installations sportives soient largement subventionnées constitue la seule chance pour la commune de posséder rapidement ce type d'équipement collectif. La commune utilise des arguments d'avantages financiers, et non uniquement de besoins collectifs, pour rendre légitime la réalisation d'un équipement sportif.

Enfin, la volonté communale de répondre à une demande de la population constitue le dernier élément pouvant expliquer l'intervention communale. L'essor démographique lié à l'urbanisation crée des besoins à satisfaire. Les municipalités se trouvent ainsi sollicitées par les groupements sportifs et de jeunesse. Pour les édiles, ces revendications deviennent légitimes et les municipalités « ont le devoir de penser, dès à présent, à la jeunesse ». Cependant, on peut remarquer que la demande sportive, jusqu'à la fin des années 70, demeure relativement peu importante.

D'un point de vue spatial, la mise en administration étatique des constructions sportives engendre une conception présentant un caractère « monobloc ». En effet, le référentiel de construction pour les municipalités est le modèle unique prôné par l'État. Aux « quatre coins de la France », se construisent les mêmes modèles architecturaux<sup>3</sup>. Ces installations se situent à proximité des établissements scolaires. Les services de l'État insistent sur cette proximité<sup>4</sup> : moins de 200 m de préférence, jamais à plus de 500 m de groupes scolaires. Cette conception vise à assurer « le plein emploi » : les équipements doivent accueillir la journée les élèves, et le soir les clubs sportifs.

Enfin, la notion d'espace de compétition est fortement présente. Certes, la politique menée à cette époque insiste sur des réalisations répondant aux besoins éducatifs de la jeunesse. Mais, en réalité, les constructions sont souvent en premier lieu des équipements à vocation compétitive. Ainsi, les lois de programme d'équipements sportifs et socio-éducatifs mettent l'accent sur le côté sportif oubliant quelque peu l'aspect socio-éducatif. Les services ministériels accordent d'ailleurs difficilement des subventions aux installations qui ne sont pas homologuées par les fédérations sportives. La réalisation d'équipements sportifs s'oriente alors vers une conception que l'on qualifie actuellement de « traditionnelle », se référant à des espaces normalisés, codifiés à vocation compétitive tels que des stades, des gymnases de types B ou C<sup>5</sup> ou des piscines rectangulaires. Ce type d'équipement a pendant longtemps constitué la référence en matière de construction.

## 1976-1981 : les équipements en voie de diversification

Délimitée par deux événements politiques marquants (arrêt des lois-programmes d'équipements sportifs et

socio-éducatifs et mise en place de la décentralisation), la troisième période (1976-1981), ou phase « diversifiée », constitue une période charnière dans les politiques publiques de construction sportive. Correspondant à des années de transition politique, cette période, relativement courte, se caractérise par l'apparition d'une diversité d'acteurs et de procédures concourant à la production d'équipements sportifs. Le désengagement de l'État et son corollaire, la perte d'influence des services déconcentrés de la jeunesse et des sports, conduisent à une prise en charge de ce secteur à un niveau local.

La loi du 29 octobre 1975 pose comme principe de base la responsabilité de l'État envers le sport : « le développement de la pratique des activités physiques et sportives, élément fondamental de la culture, constitue une obligation nationale » (Titre 1, Art. 1). Cependant, Pierre Mazeaud, alors secrétaire d'État à la Jeunesse et aux Sports, « considérant le problème des équipements sportifs résolu », ne propose pas une quatrième loi-programme d'équipements sportifs et socio-éducatifs. L'arrêt des lois-programmes, lié à la récession économique, entraîne une rupture dans la définition des politiques publiques d'équipements sportifs. L'État diminue sensiblement ses aides en faveur des équipements sportifs ; « en quatre ans, l'ensemble des « crédits de paiement » (subventions d'État versés aux communes) diminue de 22 % en argent courant, ce qui revient avec l'inflation à diminuer les possibilités de construction de plus de moitié » (Tournaire, Le Ferrand-Couzis, 1995). Après avoir bénéficié de crédits étatiques importants, le secteur de l'équipement sportif doit se contenter de subventions éparées. L'administration centrale ne met plus en place que des programmes ponctuels liés à la construction d'un type particulier d'équipements (terrains de football, rugby ou courts de tennis...) ou inclus dans des procédures plus globales (opérations villes nouvelles, Zone d'Aménagement Concerté...). On assiste alors au début du transfert, du pouvoir central aux communes, des charges liées à la construction des infrastructures sportives.

On observe l'amorce d'une municipalisation du sport variable selon la taille de la commune. En fait, la structuration croissante en matière sportive des services municipaux et du mouvement sportif local, formulant des demandes de plus en plus affirmées, augmente la légitimité d'interven-

3. Henri Cettour, inspecteur principal de la Jeunesse et des Sports, fait d'ailleurs remarquer que « les municipalités se résolvent mal à construire la même piscine ou le même programme que la localité voisine. On veut changer une chose ici, supprimer un vestiaire là sans réfléchir que ces modifications font perdre les avantages apportés par les projets types. En fait, on admet la typification, la grande série pour les voitures, mais on ne l'a pas encore admise pour les équipements sportifs » (Cettour, 1966, 12).

4. Il s'agit, selon l'administration centrale, de « réaliser un équipement synthétique harmonieusement articulé dans la vie sociale et culturelle, en recherchant un plus grand commun dénominateur de services publics » (Jeunesse et Sport, 1966)

5. Les gymnases de type B et C correspondent respectivement à une superficie de 20 m x 30 m et 20 m x 40 m.

tion en faveur du bâti sportif. Parallèlement, les autres collectivités locales (Etablissements Publics Régionaux (EPR) et Conseils Généraux) commencent à intervenir dans la construction d'équipements sportifs. Même si leurs actions demeurent contrastées et dépendantes des services administratifs de l'État, l'aide de ces institutions publiques devient pour les communes souvent le seul recours pour édifier une infrastructure sportive.

D'autre part, les communes ne subissent plus les contraintes administratives et techniques de la planification centralisée (Andreff, 1989). Elles se trouvent libres de construire ce qu'elles souhaitent. Le programme municipal d'équipements sportifs connaît alors des différences significatives suivant les orientations spécifiques à chaque commune (Callède, Dané, 1991).

Ce début de diversification du territoire sportif se remarque, en premier lieu, avec le « glissement » des installations sportives d'une proximité scolaire vers une proximité de quartier. La lecture des grilles d'équipements sportifs, publiées le 15 mai 1974, faisait déjà apparaître ce trait<sup>6</sup>. En effet, pour répondre aux problèmes de la vie urbaine et notamment des grands ensembles, la nécessité de bâtir des espaces sportifs au cœur même des quartiers nouvellement construits apparaît. Ce principe de proximité de quartier se remarque aussi avec le lancement, dans le cadre du VIIe plan (1976-1980), d'un programme de micro-équipements. Ces derniers sont des installations légères, polyvalentes et intégrées dans les centres urbains : opération « Mille clubs de jeunes », terrains d'aventure et de petits jeux... Il est à souligner qu'ils constituent la « préfiguration » des équipements de proximité actuels. En fait, d'un point de vue spatial, cette période marque l'apparition de deux logiques dans la conception de l'espace sportif. La première est issue de la politique étatique définissant les normes et principes de construction. Malgré l'abandon de l'aide technique étatique (procédure d'agrément des projets, obligation de choisir un programme ou plan type), cette logique reste toutefois encore d'actualité. La deuxième logique est, quant à elle, pilotée par le marché en fonction de la demande. Catalysées par la segmentation des pratiques sportives, des demandes d'espaces sportifs novatrices commencent à apparaître : pistes de skate-board, espaces ouverts...

L'État, en arrêtant son soutien massif, laisse aux collectivités locales le soin d'accroître leurs patrimoines sportifs. En prenant en charge le financement des équipements sportifs, les communes cherchent à développer des procédures locales au détriment du modèle prôné par l'État.



Mur d'escalade au square Léon, dans le quartier de la Goutte d'Or.

## 1982-1995 : l'éclatement des politiques de constructions sportives

L'accélération de la diversification dans la conception des équipements sportifs et les lois de décentralisation conduisent à parler d'un « éclatement » des politiques d'équipements sportifs. La place importante prise par les équipements sportifs dans le paysage urbain est soulignée par l'Inventaire Communal réalisé en 1988 par l'INSEE. Toutes les communes possèdent dorénavant une palette minimum d'équipements sportifs (terrains de grands jeux, salles de sport et courts de tennis).

L'État perd définitivement son rôle moteur. Au niveau financier, les subventions étatiques spécifiques destinées aux communes sont remplacées par une dotation générale d'équipement laquelle donne aux communes la possibilité, ou non, de financer par elles-mêmes les installations sportives. Mais, à cette globalisation du concours financier de l'État, se rajoutent des procédures budgétaires complexes : compensation des charges transférées et politique de correction des inégalités (sociales, géographiques, de richesse...). La vocation impérative, dans les années 60, de la planification cède la place à une conception « amollie ». L'aide technique de l'État est passée « du plan-type au schéma type, au schéma fonctionnel et aux exemples et conseils » (Grosborne, 1985). En ne délivrant plus d'aide technique, l'État perd de son influence mais essaie encore de tenir un rôle de conseiller ou de contrôle<sup>7</sup>.

La région et le conseil général, sans représenter des interlocuteurs prépondérants, contribuent à la mise en œuvre des politiques publiques d'équipements sportifs.

6. Cette version abandonne toute référence scolaire pour ne prendre en compte uniquement la densité de population, débouchant sur des mètres carrés par habitant en fonction du type d'habitation et d'agglomération.

7. On peut citer les récentes directives ministérielles concernant les normes de sécurité relatives aux cages de football ou de hand ball ou même dans les piscines.

Selon une étude de la Direction des sports (Charrier, 1995), les conseils régionaux et généraux ont consacré au sport en 1992 respectivement 818 millions de francs (13,5 % de leur budget total) et 1,48 milliards de francs (1,40 % de leur budget total). Cette étude souligne aussi la disparité et l'instabilité budgétaires de ces collectivités. Le sport n'étant pas un axe politique prioritaire, il reste lié aux fluctuations conjoncturelles. En fait, la politique sportive de ces collectivités territoriales est en voie de structuration. Pour comprendre cet état de fait, il faut se reporter à leurs compétences. En effet, au niveau du bâti sportif, le cadre législatif de la décentralisation ne précise pas de manière précise un transfert de compétence et par conséquent financier. Les textes des lois de décentralisation (janvier 1983, juillet 1983, janvier 1986 et mars 1992) relatives à la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et locales ne font d'ailleurs pas directement référence au sport. Seuls les textes de la loi du 16 juillet 1984 et du 22 juillet 1993<sup>8</sup> précisent les obligations régionales et départementales en matière sportive. Cependant, certains départements ou régions choisissent d'intervenir en mettant en place, en dehors de ces compétences obligatoires, diverses actions en faveur du sport (base de loisir, installations touristiques, équipements dans les quartiers...).

La municipalisation du sport devient presque entière. 85 % du patrimoine sportif appartient aux communes. Certes, elles ont profité des équipements programmés par l'État pour mettre en place leur maillage sportif. Mais, actuellement, la commune constitue, indirectement ou directement, le principal constructeur des installations sportives. En recevant une dotation globale d'équipement, les communes possèdent une marge de manœuvre importante dans la décision de construction. Ainsi, les élus locaux «auraient tendance à privilégier des équipements davantage «personnalisés», et plus en adéquation avec l'image qu'ils veulent donner de leur commune» (Noé, 1995). Si la disparition des normes étatiques rend aux communes leurs libertés de choix, elle ne simplifie pas leurs tâches. «Les collectivités locales ne savent plus très bien aujourd'hui ce qu'elles doivent construire» (Chazaud, 1991).

Les communes demeurent toutefois dépendantes de l'aide pécuniaire des autres institutions publiques. En fait, la construction d'un équipement sportif nécessite un financement croisé : l'investissement communal se doit d'être complété par les éventuelles aides des autres collectivités territoriales et de l'État. D'ailleurs, ce problème se pose lors de la rénovation du patrimoine sportif. En effet, pour de nombreuses communes, le poids de la gestion de l'existant (coûts de fonctionnement déjà élevés) empêche d'éventuels investissements. La majorité des installations sportives constitue un parc vieillissant à rénover. De ce fait, certains élus vont jusqu'à demander une nouvelle loi-programme d'équipement sportif, non pas pour la construction comme dans les années 60, mais uniquement pour la rénovation de ces espaces sportifs.

Mais, parallèlement à ces transformations politico-administratives, il s'opère une accélération de la diversification

dans la conception des équipements sportifs. Le mode de pensée centralisé des années 60 perd de l'importance au profit de solutions pilotées localement. L'évolution récente des pratiques sportives conduit à une inadéquation croissante des équipements traditionnels conçus selon le modèle fédéral national. Les attentes des nouveaux publics du loisir, même si elles semblent encore mal cernées voire changeantes, se tournent vers des espaces davantage ludiques et conviviaux. Ainsi, une installation sportive ne se décline plus sous l'unique aspect d'un équipement traditionnel (stade, gymnase, piscine) destiné aux clubs fédérés, mais plutôt comme des «espaces éclatés» allant du traditionnel (gymnase, stade, piscine), à la rénovation de ces derniers ou au plus novateur (espaces ouverts, salles privées, sites artificiels...). Bien que cette tendance à l'éclatement de la conception des équipements sportifs tarde à être significative comparativement à la segmentation des pratiques sportives, il est intéressant de passer du concept de «territoire sportif traditionnel» (normalisé, normé et codifié) à celui de «lieu de pratique» (plus ouvert et multifonctionnel). Cependant, les communes ne peuvent guère «résister» aux exigences des clubs de haut niveau. Ces demandes sont d'autant plus fortes qu'elles sont liées à une adaptation nécessaire à la réglementation fédérale (pelouse en herbe, sol en parquet, éclairage suffisant...). Sans cette conformité aux normes, le club peut se voir pénaliser par les instances fédérales. De même, les associations souhaitent, pour être plus performantes, disposer de leur propre espace de jeu. Ainsi, le «diktat de ces clubs» conduit à orienter fortement la politique communale en matière d'équipement sportif. Ce trait se retrouve en matière de rénovation : faut-il prévoir, afin de satisfaire les nouveaux besoins sportifs, des lieux particuliers lesquels demeurent en contradiction avec les normes fédérales ?

En définitive, comme le note François Vigneau (1995), pour que les installations sportives répondent de manière adaptée à cette nouvelle demande sportive, il doit s'opérer «une remise en question des archétypes conventionnels et une réflexion quant à la fonction des équipements» (Vigneau, 1995, 461). De plus, l'évolution des pratiques sportives conduit à une modification significative de l'espace sportif. À côté des équipements de proximité impulsés par les pouvoirs publics, se côtoient des infrastructures réalisées dans le but de satisfaire une pratique fédérale et des installations novatrices destinées, quant à elles, aux pratiquants des sports alternatifs. Enfin, apparaissent des salles et lieux sportifs privés répondant à une logique commerciale. La pluralité des intervenants et des conceptions donne un caractère éclaté à ces politiques de construction et appelle peut-être à de nouvelles mises en cohérence impliquant les pratiquants eux-mêmes.

8. Les seules obligations prescrites sont les investissements relatifs aux installations sportives indispensables à la pratique de l'E.P.S. dans les lycées et les collèges.

## Vers une nouvelle logique ?

A travers la chronologie politique et spatiale, énoncée ci-dessus, s'exprime l'action, ou la non action, des pouvoirs publics dans l'organisation de l'espace particulier du sport. Les constructions sportives, dans leurs conceptions, ont subi une forte influence de l'action publique, surtout du début des années 60 à la fin des années 70. Cette logique commence à être contestée par l'apparition

des sports alternatifs. La mise en place des équipements sportifs semble avoir suivi davantage une logique plus politique que sociale liée aux relations entre État et collectivités territoriales. Un nouveau contexte politique, assorti à un fort investissement de la population dans les pratiques sportives, peut donner naissance à une nouvelle génération d'équipements.

*Marc Falcoz, Pierre Chifflet*

### BIBLIOGRAPHIE

Amar, M., *Nés pour courir. Sport, pouvoirs et rébellions 1944-1958*. Grenoble, PUG, 1987.

Andreff, W. (sous la dir.), *Economie politique du sport*, Paris, Dalloz, 1989.

Arnaud, P., « Repères pour une histoire des politiques d'équipements sportifs ». *Spirales*, 5, p. 17-23, 1992.

Augustin, J.-P., *Sport, géographie et aménagement*. Paris, Nathan, 1995.

Augustin, J.-P., Callède, J.-P. (Eds.), *Sport, relations sociales et action collective*. Actes du colloque des 14 et 15 octobre 1993, Bordeaux, MSHA, 1995.

Callède, J.-P., « Le processus de développement des équipements sportifs et culturels. Dynamique spatiale et intégration du territoire ». *Revue Economique du Sud-Ouest*, 1, janvier, p. 41-66, 1988.

Callède, J.-P., La définition sociale de l'espace sportif : quelques perspectives sociologiques. *Corps, espaces et pratiques sportives. Sociologie des pratiques d'exercice corporel*. Strasbourg, Université des sciences humaines de Strasbourg, p. 84-93, 1992.

Callède, J.-P., Dané, M., *Sociologie des politiques locales : trente ans d'action sportive à Bègles (Gironde)*, Bordeaux, MSHA, 1991.

Charrier, D. (Ed.), *Financement du sport par les collectivités locales*. Banque de données de la direction des sports. Paris, Ministère de la jeunesse et des sports, 1995.

Chazaud, P., *Le sport dans la commune, le département et la région*. Paris, Berger-Levrault, 1989.

Chazaud, P., « Sports : loisirs de nature in urbis ». *Espaces*, 107, déc., p. 5-10, 1991.

Coronio, G. Muret, J.-P., *Loisirs. Guide pratique des équipements*. Paris, Centre de Recherche d'Urbanisme, 1976.

Crémieux-Brilhac, J.-L. (Ed.), *L'Éducation Nationale. Le ministère. L'administration centrale. Les services*. Paris, PUF, 1965.

Gignoux, C., *Le sport et l'intervention de la puissance publique*. Lyon, Agel, 1967.

Grémion, P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris, Seuil, 1976

Grosborne, J.-P., « La mise en œuvre d'un programme d'équipement », *Regards sur la France*, 36, avril, p. 254-260. 1967.

Grosborne, J.-P., « Un demi-siècle d'équipement sportif français », *PCM*, 1, janvier, p. 4 - 6, 1985.

Haumont, A., « Les équipements sportifs ». *Corps, espaces et pratiques sportives*, Strasbourg, Université des Sciences Humaines de Strasbourg, p. 98-110, 1992.

Michel, A., « Équipements sportifs et aménagement spatial » in Andreff W., *Economie politique du sport*. Paris, Dalloz, 1989.

Noé, N., *Contribution à l'analyse socio-historique des politiques sportives municipales : émergence, transformation et différenciation*. Paris, Thèse de doctorat STAPS, Université Paris Sud Orsay XI, 1995.

Philip, O., L'expérience de déconcentration administrative du Secrétariat d'État à la Jeunesse et aux Sports, in Crémieux-Brilhac (Ed.), p. 464-467, 1965.

Terret, T., *Les défis du bain. Formes de pratiques, modèles et résistances dans les processus de diffusion de la natation sportive*. Lyon, Thèse de doctorat STAPS, Université de Lyon I, 1992.

Tournaire, J.-P., Le Ferrand-Couzis, M. (sous la dir.), *Équipements pour l'éducation physique et sportive*. Paris, SNEP, 1995.

Vigneau, F., « Les équipements sportifs : quels référents architecturaux ? Pour quelle fonction ? », in Augustin J.-P., Callède, J.-P. (Eds.), p. 455-463, 1995.

### Périodiques

*Collectivités gestion équipement. Edition jeunesse et sport*. Les numéros de 1951 à 1970.

*Équipement pour la jeunesse et les sports*. Les numéros de 1962 à 1970.

*Jeunesse et Sports informations*. Les numéros de 1959 à 1966.

*Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment*. Les 11 numéros Hors Série intitulés « Les équipements sportifs et socio-éducatifs » publiés de 1962 à 1993.

> **Marc Falcoz** est Attaché Temporaire d'Études et de Recherche à l'Université de la Réunion. Chercheur associé au laboratoire « Études et Recherches sur l'Offre Sportive », il travaille d'un point de vue socio-historique sur les politiques sportives publiques.

> **Pierre Chifflet** est Professeur à l'Université Joseph Fourier de Grenoble. Directeur du laboratoire « Études et Recherches sur l'Offre Sportive », directeur de l'UFR des Activités Physiques et Sportives de Grenoble de 1977 à 1982, puis de 1990 à 1996, il publie des recherches sur le fonctionnement des organisations sportives et leurs logiques d'action en France et dans les pays d'Afrique noire francophone.