



# La base de plein air et de loisirs

histoire vivante  
d'un concept méconnu

## ANALYSES ET COMMENTAIRES D'HIER ET D'AUJOURD'HUI

Ecole nationale des ponts et chaussées, direction de la formation continue  
Séminaire 19 – 20 octobre 1988

Bases de loisirs : de nouveaux produits pour quelle rentabilité ?

Historique et bilan des bases de loisirs, intervention de Pierre Borel

---

Revue Décision environnement et PCM le Point

“ Les bases de plein-air et de loisirs : un exemple d'ingénierie du  
développement durable ” et “ l'espace se recycle aussi ”

Auteurs : Bernard de Korsak, Jean-Paul Robert, Pierre-Louis Soldani, cadres  
de l'AFTRP, mars et octobre 1996

---

Extraits du rapport du Comité National des Espaces, Sites et Itinéraires  
relatifs aux sports de nature - rapport au parlement présenté par  
le Conseil National des Activités Physiques et Sportives, octobre 2007

---

Revue “ espaces ” Nos 247 – 248 équipements de loisirs  
Article “ les bases de plein air et de loisirs, histoire d'un rêve inachevé ”

## INTERVENTION DE M. Pierre BOREL

### **Un rapide historique et un bilan**

#### **I - LA CREATION DES BASES DE PLEIN AIR ET DE LOISIRS : UNE NECESSITE DANS UNE ZONE AUSSI URBANISEE QUE LA REGION D'ILE DE FRANCE**

##### L'origine :

Le Secrétaire d'Etat à la Jeunesse et aux Sports a défini par circulaire du 20 janvier 1964 les lignes générales d'une politique d'aménagement de bases de plein air et de loisirs.

Le 16 juin 1967 une convention-cadre est passée entre l'Etat, le district de la Région Parisienne et l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne, en vue de procéder aux réserves foncières nécessaires à la création de ces bases.

##### Les acteurs publics :

Depuis 1967, Etat et district, puis Etat et Région d'Ile-de-France, ont financé à 100 % les acquisitions foncières et équipements. L'A.F.T.R.P. a été le "bras droit" de ces deux collectivités en assurant la maîtrise d'ouvrage des investissements.

Les départements et les communes participent au fonctionnement et les syndicats mixtes sont responsables du développement et de la gestion.

##### La motivation essentielle :

Les collectivités publiques ont voulu répondre à des besoins découlant de la très forte urbanisation de la Région. Les centres aérés, les classes vertes, les familles défavorisées, les jeunes recherchent des équipements de plein air à proximité. C'est aussi une forme efficace de prévention contre la délinquance.

Bien avant la Région d'Ile-de-France, des collectivités territoriales comparables quant à l'urbanisation, comme les Pays-Bas et la Ruhr ont développé des équipements de ce type.

##### Les finalités :

- Reconstruire l'environnement dans les sites ravagés (carières)
- Sauvegarder des milieux fragiles (forêts et bisières de forêts)
- Créer des espaces libres offrant des cadres d'accueil et de détente ainsi qu'un lieu de pratique sportive.

#### **II - L'EFFORT IMPORTANT REALISE PAR L'ETAT ET LA REGION, EN COLLABORATION AVEC L'A.F.T.R.P. POUR LA MISE EN PLACE DE CES EQUIPEMENTS DE PLEIN AIR ET DE LOISIRS :**

##### La superficie occupée :

Elle représente 2 484 hectares. Ces superficies sont très variables d'une base à l'autre : Saint-Quentin-en-Yvelines (601 ha), Jablines (444 ha), Moisson (370 ha) Val de Seine (259 ha), Cergy Neuville (241 ha), Le Port aux Cerises (145 ha), Buthiers (135 ha), Bois le Roi (93 ha), Etampes (82 ha), Créteil (62 ha), Torcy (52 ha).

##### La superficie aménagée :

1 845 hectares de surface sont actuellement aménagés et ouverts au public.

##### Les financements intervenus :

Depuis l'origine : 816 MF ont été attribués par l'Etat et la Région respectivement à hauteur de 40 et 60 %. Ils se décomposent en 265,5 MF pour les acquisitions, 11,5 MF pour les études et 539 MF pour les travaux.

Au cours des cinq années du 9e plan (84-88) : 150 MF ont été affectés par l'Etat et par la Région.

#### **III - LA DIVERSIFICATION ET LE COUT SOCIAL DES LOISIRS ET DES ACTIVITES SPORTIVES :**

##### Sur le plan d'eau :

Les activités sont plus ou moins diversifiées en fonction de la dimension du plan d'eau. Là où il est le plus vaste comme à Saint-Quentin-en-Yvelines, à Moisson, à Jablines, à Cergy-Neuville, elles concernent la planche à voile, la voile, les barques, les pédalos, la baignade, parfois le canoë-kayac et l'aviron.

##### En dehors du plan d'eau :

Les activités se sont développées au fur et à mesure : promenade, restauration, tennis, mini-golf, équitation, bi-cross, mur d'escalade, tir à l'arc...

##### Leur coût social :

La pratique de ces activités doit être à la portée des plus démunis.

##### La rentabilisation des équipements :

De plus en plus, l'équilibre de la gestion des bases est recherché par des équipements rentables (tennis, restauration, mini-golf) et une fréquentation toute l'année et non uniquement pendant la belle saison, en mettant notamment en place de l'hébergement.

# LES BASES REGIONALES DE PLEIN AIR ET DE LOISIRS D'ILE-DE-FRANCE

par Bernard de Korskak,  
Jean-Paul Robert  
et Pierre-Louis Soldaini

**C**haque année les Bases Régionales de Plein Air et de Loisirs d'Ile-de-France accueillent plus de 10 millions de visiteurs franciliens. Lieux de détente, de loisirs de proximité, d'activités sportives, elles représentent plus de 2 000 ha d'espaces de respiration dans l'agglomération parisienne. Ce programme est né d'une volonté commune de l'État et de la Région d'Ile-de-France exprimée dès le premier projet de schéma directeur de la région parisienne en 1965 et mise en œuvre par une politique active d'acquisitions foncières et d'aménagement.

La réalisation de la plupart de ces bases a été conduite par l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP), dans le cadre des conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée pour le compte, dans un premier temps, de l'État et de la Région, puis de Syndicats Mixtes associant Région, Départements et Communes et assurant la réalisation et l'exploitation de ces grands équipements.

Les objectifs assignés il y a trente ans par l'État et la Région sont actuels : les onze sites aménagés mettent à la disposition du public des activités sportives diversifiées, de grands espaces de détente et de promenade, des équipements légers d'accueil. Ils constituent surtout des lieux ouverts à tous : promeneurs, sportifs, scolaires, familles, groupes, etc., et remplissent une fonction sociale essentielle par l'équilibre qu'ils apportent dans les difficiles conditions de vie urbaine des Franciliens.

Mais, l'aménagement des bases n'est pas terminé : très progressif, il a permis de s'adapter à l'évolution des besoins de la population. Cette évolution se poursuit et se traduit sans cesse par une amélioration et un renouvellement des équipements. Ainsi, le Conseil Régional d'Ile-de-France et les Syndicats Mixtes d'Aménagement et de Gestion des Bases ont entrepris des actions d'harmonisation des politiques d'accueil, de complémentarité des activités, d'amélioration de la sécurité et de l'information des usagers. Par ailleurs, les Bases de Plein Air deviennent des partenaires actifs au développement du tourisme fluvial de par leur liaison directe avec la voie d'eau, l'installation de haltes à bateaux ou de ports d'escale fluviale dont le creusement de bassins aura été réalisé lors de l'exploitation des sables et graviers.

A l'heure où émerge de façon pressante, dans nos grandes villes, le besoin d'une ingénierie au développement durable, l'AFTRP présente dans cet article, un exemple très concret d'une telle démarche.

Les sites d'origine, très souvent des lieux d'exploitations industrielles (sablères, carrières, décharges) sont récupérés et transformés en espaces de plein air et de loisirs de qualité.

Proximité de l'agglomération, situation rurale, grands espaces de champs et de plans d'eau, zones boisées ou de lisière de forêt, sablères ou carrières, sites d'exploitation industrielle d'agrégats abandonnés ou en activité, sont autant d'élé-

ments qui concourent à la particularité de l'aménagement du site, à la « personnalité » de la base de plein air et qui influencent le type de fréquentation et le mode de gestion.

Les bases de plein air et de loisirs, pour leur trois quarts, se situent en bord de fleuve ou de rivière, où l'eau, support privilégié de l'aménagement de loisirs, affirme sa présence. Très souvent, les sites d'implantation se présentent sous la forme d'anciennes hallesnières abandonnées, d'étangs fractionnés, de décharges, de terres stériles correspondant aux anciens bassins de décantation des sablères et envahis par des boisements de saules de mauvaise qualité ou dépeçants.

Parfois, la chance permet de bénéficier d'une exploitation industrielle d'agrégats en cours ou d'un gisement non encore exploité : dans ce dernier cas, l'exploitation des sables est conduite afin de générer un site de qualité, économiquement viable, suivant un plan d'ensemble d'aménagement préalable.

Ces méandres de rivière, souvent riches de préhistoire, dominés par les collines environnantes, possèdent une grande qualité de paysage. Ils peuvent concourir à la mise en place d'un environnement de qualité, dès l'instant où une réhabilitation intelligente est entreprise.

Toutes les localisations ne bénéficient pas de la richesse résultant de la proximité du fleuve ou de la rivière, de l'environnement rural et forestier. La forte demande en espaces récréatifs dans les zones urbaines

déduit, conduit à examiner les possibilités que présentent les territoires « libres » non affectés à l'habitat et à l'activité, notamment les anciens sites d'exploitation de carrières.

C'est ainsi qu'à l'est de Paris, à deux kilomètres de périphérique sur la corniche dite des Fossés, sur les communes de Noisy-le-Sec, Pantin et Romainville, un territoire résolvant de la réunion de secteurs communaux, départementaux et d'anciennes carrières de gypse, offre l'opportunité de réaliser une base de plein air dans un secteur fortement entrecroisé en espaces verts.

Une des difficultés majeure à l'ouverture au public de tels lieux réside dans la mise en sécurité du terrain sous-jacent. A cette fin, le Conseil Régional a décidé de faire procéder à une étude de faisabilité. Cette étude devra permettre de déterminer la compatibilité de la base de plein air, ardemment souhaitée par les populations et les collectivités territoriales concernées, le content de plan ayant inscrit 200 MF (50 MF État/150 MF Région) pour la création d'une base de plein air en Seine-Saint-Denis.

La Région Ile-de-France s'est assurée l'assistance de l'AFTRP et de l'Inspection Générale des Carrières, le concours de l'IAURIF, des Services de l'État et des Collectivités concernées, afin de faire émerger un projet qui, tout en permettant de développer un concept paysager de qualité, devra satisfaire les nouveaux besoins de loisirs de proximité.

## La démarche poursuivie : un équilibre continué entre objectifs et moyens

Pour le compte des collectivités territoriales et sous le contrôle des élus, L'AFTRP apporte son concours à la reconnaissance des sites considérés et aux opérations préalables à toutes études de faisabilité. C'est ainsi qu'avec ses propres compétences et celles de spécialistes, elle dresse le bilan de l'état existant, tant sur le plan foncier, urbanistique, technique, écologique, hydraulique qu'en ce qui concerne l'occupation des sols, l'état du sol et du sous-sol, etc...

L'AFTRP cherche ensuite à qualifier les différents secteurs des zones concernées comme autant d'éléments d'un grand puzzle qui servent à définir la stratégie de sauvegarde, de reconquête ou d'aménagement.

Avec les collectivités territoriales, les élus, les membres des syndicats mixtes, les programmateurs, les hommes de l'art, il est procédé à la définition des orientations tout sur le plan du paysage que sur le plan des activités futures. La réflexion est guidée par le souci de :

- la meilleure intégration à l'environnement urbain ou rural ;
- la satisfaction des besoins des populations ;
- l'équilibre de gestion.

Ce dernier aspect va être un élément essentiel en ce qui concerne la caractéristique des équipements à mettre en place.

Très souvent, c'est le développement d'activités simples, à destination des scolaires, des jeunes des quartiers et des familles, qui va créer le mouvement d'intérêt pour la population environnante (création de promenades, d'espaces de jeux, balnéaire, mur d'escalade, d'école d'initiation à la voile, au canoë, de pony club, de classes vertes, etc...). Il devient *absolument indispensable de définir un programme et un schéma directeur, le paysage ou l'aménagement en résultant devra permettre le bon fonctionnement des différents éléments de celui-ci et autoriser son évolution.*

La réhabilitation des sites, L'exécution des grands terrassements, notamment des grands plans d'eau, des modèles paysagers et des premières implantations, peuvent être effectués à moindre coût, dès l'instant où une exploitation de sables et graviers ainsi que du dépôt de terres sous forme de déchets concurrencés s'avèrent possibles.

En effet, en fonction de l'intérêt économique que peut représenter une telle activité, des réaménagements pourront être effectués, sans coût pour le maître d'ouvrage, voire en générant des recettes qui permettront de concourir au financement des travaux de paysages et des équipements.

La recherche de financements complémentaires à l'effort public pour la réalisation d'équipements est capable de produire des recettes supplémentaires de gestion, à condition d'étudier des solutions mixtes de caractère de concession d'espaces au secteur privé.

**Bernard  
de KORSAK,  
ICPC 65,  
Jean-Paul ROBERT  
et  
Pierre-Louis SOLDANI,  
ICPC 72,  
Agence Foncière  
et Technique de la  
Région Parisienne**

Cette solution s'avère difficile à mettre en œuvre ; elle réduit les capacités d'intervention du gestionnaire public sur les sources de profit, met en cause l'unité de gestion - assurance, mais elle offre l'avantage du professionnalisme et de l'apport de financement sur des équipements spécialisés.

Conjointement au traitement des espaces et aux projets d'investissement, les coûts de fonctionnement sont à apprécier. Ils seront importants, voire déterminants à l'heure des choix.

Les budgets annuels de fonctionnement des bases varient selon leur degré d'équipement, de 5 à 12 millions de Francs environ dans leur phase actuelle de développement. Dans la plus grande partie des cas,

les aménagements d'origine ont été réalisés en direction des scolaires et des familles dans le cadre de la gratuité. Très vite, ont été mis en place des équipements complémentaires susceptibles de produire des ressources et de diminuer le coût social de fonctionnement de tels espaces. Ce coût social varie de 100 000 F à 1,5 MF suivant les opérations. Il correspond dans la plupart des cas à l'entretien des espaces verts. En l'état actuel, les Conseils Généraux couvrent ce « déficit » avec le concours des Communes participant au Syndicat Mixte.

## En guise de conclusion, un processus innovant de production d'espace public

Sur le plan quantitatif, le bilan de la politique des bases de plein air et de loisirs en Ile-de-France est loin d'être négligeable : plus de 2 000 ha ouverts au public pour un investissement global de l'ordre de milliard de Francs et un coût de fonctionnement annuel avoisinant les 80 MFr. Mais là n'est pas l'essentiel.

L'essentiel tient dans les conditions innovantes de production de ces équipements qui illustrent concrètement les principes directeurs du développement durable en matière de production d'espace public :

- recyclage d'espaces dégradés
- transformation de ces espaces dégratés par insertion dans un processus industriel (extraction de matériaux, mise en décharge...) qui en diminue le coût pour la collectivité. Le prix de revient final de l'espace public de loisirs ainsi produit s'élève à environ 50 F/m<sup>2</sup>, foncier plus aménagement. Quel dit mieux ?
- à l'intérieur de principes fondateurs, aménagement progressif résultant non pas de normes d'équipement définies a priori, mais d'un ajustement continu et décentralisé entre les besoins des habitants et les possibilités financières des collectivités,
- enfin, il s'agit d'espaces publics opérationnels tous les jours et pouvant jamais achevés, capables d'une très grande évolutivité en réponse à l'évolution de modes de vie de nos concitoyens et des formes urbaines qui les entourent.

C'est ainsi que nous ne doutons pas de la capacité d'adaptation de ce concept au site en cours d'études aux portes même de Paris, et, pourquoi pas, à son exportation à d'autres espaces de loisirs, de sport et de détente en France et à l'étranger. ■

# L'espace se recycle aussi

*L'Agence foncière et technique de la région parisienne est un établissement public à caractère industriel et commercial surtout connu pour sa fonction d'aménageur auprès des collectivités publiques. Il joue cependant également un rôle important dans l'aménagement des espaces naturels de la région, comme l'explique son directeur général adjoint, Bernard de Korskak.*

**Décision Environnement :** Comment définissez-vous le travail de l'AFTRP ?

**Bernard de Korskak :** Nous avons l'habitude de dire : « Nous wandons l'avenir de la région parisienne. » Nous avons quatre axes stratégiques, tous placés sous l'égide du développement durable : apporter notre contri-

bution à une production suffisante en matière de logements ; être présent sur le front difficile de la politique de la ville ; contribuer à faire émerger et à développer les grands sites stratégiques du schéma directeur régional d'Ile-de-France ; enfin, participer à la protection et à la valorisation des espaces naturels d'Ile-de-France, axe qui est méconnu dans le rôle de l'agence.

Dans ce domaine, je classerai nos missions en deux volets. Le premier est d'être l'opérateur d'acquisitions en vue de la protection des espaces naturels pour le compte des collectivités publiques qui couvrent dans ce domaine, Etat, région, départements et communes. Le second est la production d'espace naturels (bases de loisirs) à partir d'espaces dégradés, le plus souvent d'anciens sites d'exploitation de matériaux.

**D. E. :** Dans le premier domaine, quel bilan présentez-vous ?

**B. K. :** Notre action concerne environ 15 000 hectares en Ile-de-France, dans des sites aussi

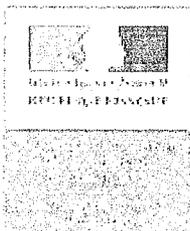
différents que la forêt de Fontainebleau, le bois Notre-Dame, la forêt de Montmorency... Lors de l'acquisition de 8 000 hectares d'espaces naturels pour la région, nous avons mené les opérations d'un point de vue technique : études, prospection foncière, acquisition amiable dans des secteurs très morcelés, expropriation pour 5 % seulement des espaces... C'est un marché très particulier avec ses pratiques et ses niveaux de prix.

**D. E. :** Dans le second cas, en quoi consiste votre rôle ?

**B. K. :** Nous transformons des espaces assez, voire très dégradés. Il s'agit d'une bonne illustration du concept de développement durable de par ses quatre caractéristiques. Tout d'abord, il s'agit de recyclage d'espaces qui, à un moment, ont produit des matériaux de construction et donnent des espaces de nature et de loisirs. En second lieu, ce recyclage se fait dans un contexte économique bien précis. Nous faisons appel à des professions comme les carriers, en leur demandant de contribuer, sur le long terme, à l'aménagement des espaces. Cela nous permet de réduire le montant de l'investissement à moins de 50 F/m<sup>2</sup>. En troisième lieu, il s'agit d'un aménagement extrêmement progressif, qui nous permet de nous adapter en permanence aux besoins et aux modes de vie des Franciliens. Enfin, ce sont des espaces ouverts tout au long de l'année, et qui peuvent donc être valorisés au maximum. Il faut notamment éviter la trop grande spécialisation des espaces. Nous appliquerons ces concepts aux projets que la région lance actuellement en Seine-Saint-Denis.

**D. E. :** Allez-vous jouer un rôle dans la réhabilitation des anciennes carrières transformées en décharges ?

**B. K. :** Nous allons être curieux. Nous pensons que nous avons les compétences, car il ne s'agit pas seulement de fermer ces espaces, mais de les recycler. Les exemples d'actions de ce type sont encore trop peu nombreux dans la région et en France, et il faut encore souvent les chercher hors des frontières. Mais nous sommes prêts à les développer auprès des communes. ■



2007



## PREFACE

Quels sont les chiffres pour commencer : 2 Français sur 3 disent pratiquer des sports de nature et les nouveaux adeptes sont principalement des femmes et des seniors. On pourrait penser que la géographie particulière de notre pays, cette Gaule chevelue, est à l'origine de l'engouement. Mais, lorsqu'on analyse la population, on voit que 73 % des Français sont des citadins et que 60 % du réseau routier se situe en milieu urbain.

Où se pratiquent donc ces sports de nature et quels sont les défis qu'ils imposent, tant aux décideurs publics qu'au Mouvement Sportif, aux associations d'éducation populaire et de plein air, et aux partenaires privés ?

Le Conseil National des Activités Physiques et Sportives, ayant la capacité de réunir des spécialistes de tous les milieux, a souligné tout d'abord trois évolutions qui conditionnent la manière dont les sports de nature aujourd'hui s'organisent.

- **La première grande tendance est une revalorisation de la ville** : après les lois sociales du siècle dernier qui ont créé les congés payés, les bases de plein air et de loisirs, et permis l'itinérance, une période qui correspond à une urbanisation de plus en plus poussée s'engage dans les vingt dernières années pour rapprocher de l'habitat les sports de nature. Des sites artificiels se mettent en place, tels que les murs d'escalade ou les rivières de canoë kayak. Dans le même temps, on cherche à utiliser l'espace urbain pour du cyclotourisme et des randonnées. Des créations provisoires sont installées à certaines périodes de l'année, telles que des patinoires, des ranchs, et des pistes de saut à ski d'été. Pour satisfaire les usagers, des politiques imaginatives se mettent en place, prises en charge par les collectivités locales, comme il sera précisé plus loin.
- **Une autre tendance va de pair avec l'individualisme** d'une société où la communication est informatisée et où les transgressions sont parfois une affirmation d'existence. Le golf en chambre avec ordinateur et le monde virtuel des sports de nature sur logiciel ont de plus en plus de pratiquants. D'un autre côté, la ville peut servir de jeu de piste à des exercices de glisse, contraire au code de la route et à la sécurité des passants. Il y a peu de prises sur ces deux types d'attitude.
- **La troisième tendance, puisque notre époque est aussi celle de la décentralisation et de l'aménagement du territoire, est la responsabilité assumée par les collectivités locales**, de la grande Région à la petite commune, qui cherchent à répondre aux besoins de proximité mais aussi à re-développer l'itinérance parce que la ville a tendance à trop sédentariser, et qu'il est important de ne pas en faire un monde fermé. Elle doit se relier à son environnement, source de découvertes et de rencontres.

Il y a aussi, de nombreuses réflexions et réalisations montrent que l'on est passé à une autre étape : des formules d'urbanisme plus intégrées où l'on sait tenir compte, dans des périmètres qu'aménagent des architectes et des urbanistes de talent, des besoins de toutes les tranches d'âge, avec l'habitat, les commerces, les aires de sports et de loisirs, en

évitant ces ruptures que peuvent créer les multiples contraintes de la vie quotidienne. Plusieurs exemples sont donnés dans ce rapport, à commencer par le Carré de Soie de Lyon, qui présente un panel d'activités économiques, touristiques, récréatives en même temps que des loisirs sportifs de proximité.

Mobilisant leurs friches, leur patrimoine naturel ou historique, les communes ont en effet créé beaucoup de mini bases urbaines, souvent implantées en bordure de rivière ou de plan d'eau. Parallèlement, des régions dynamiques ont poursuivi des politiques de sortie des villes pour rejoindre des espaces naturels extérieurs accessibles à des publics nombreux, mais nécessitant un système de transport adapté, qui est la condition de leur succès. La complexité des formules d'aujourd'hui, de la rivière urbaine au parc d'attractions, demande aussi une réflexion sur les équilibres financiers et les méthodes de gestion. Quel que soit le chef de file, les opérateurs sont à la fois publics et privés dans une nouvelle combinaison qui apporte du professionnalisme et décharge les budgets publics. Souhaitons qu'il en aille de même pour le budget des usagers.

On voit bien les enjeux de tous ces choix urbains : meilleure santé des habitants, mieux vivre dans son corps et dans sa tête, meilleure cohésion sociale. L'important est de donner plus d'écho à tout ce qui se met en place et d'encourager la floraison des initiatives. C'est aussi de rappeler qu'un être humain ne peut pas oublier la dimension du corps et du mouvement, quel que soit son lieu de résidence, son sexe ou son handicap, et que les activités physiques et sportives sont un plus dans les politiques de proximité et d'aménagement du territoire.

On ne sera pas surpris de constater que les éducateurs préconisent un bon accompagnement de ce sport pour tous. En effet, on ne peut pas « lâcher dans la nature », sans encadrement, des groupes d'enfants et laisser des groupes d'adultes aller à l'aveuglette sans information ni proposition. La question des ressources humaines est partout sous-jacente et il y a certainement des réserves d'emplois pour répondre à ces nouveaux besoins et modes de vie.

Enfin, comme l'on fait remarquer les experts consultés, cette démarche utile ne doit pas conduire, par excès de zèle, à évacuer de la ville les sports de compétition au profit des autres dimensions du sport. Un équilibre peut s'installer entre les uns et les autres à condition de mieux utiliser la ville et les réseaux extérieurs qu'elle s'est donnée. Le présent rapport souhaite contribuer à cet objectif.

**Edwige AVICE**  
**Présidente du CNAPS**

# INTRODUCTION

## Urbanisme et Sports de Nature

Ces deux termes peuvent paraître totalement antinomiques. Comment peut-on parler de sports de nature en zone urbaine ?

Pourtant, et ceci depuis bientôt trois quarts de siècle, il s'agit là d'une donnée importante de la pratique sportive, une tendance lourde diraient les économistes, qui a débouché sur des politiques, nationales à l'origine, puis de plus en plus prises en compte par les collectivités territoriales, qui a entraîné une profonde mutation de la plupart des sports de nature, et l'apparition de nouveaux sports ou de nouvelles disciplines. Elle a participé au modelage des paysages urbains et trouve aujourd'hui toute sa place dans les politiques d'aménagement du territoire et de développement durable.

Plus largement, ainsi que le constatent « AIRES » et « ETD » dans leur étude « *le sport : un levier pour le développement durable des territoires* », le sport, et particulièrement les sports de nature, même s'ils ne font que très rarement l'objet d'un champ d'étude spécifique, sont présents dans les axes stratégiques des territoires au travers de quatre grandes thématiques :

- le développement économique ;
- les enjeux de qualité de vie ou d'amélioration du cadre de vie ;
- les enjeux de cohésion sociale, d'insertion, d'éducation, de solidarité ;
- les enjeux d'aménagement du territoire et de l'espace.

Le double champion olympique de canoë, Tony ESTANGUET, dans un mémoire consacré au « développement des sports de nature en milieu urbain », constate le même paradoxe: « rapidement, il nous est apparu que le principal axe de développement de ces sports se situait en milieu urbain. Ce paradoxe s'explique du fait que 73% des français sont des citadins et ont difficilement accès à l'offre de sports de nature. Forts d'une initiation et d'un premier contact avec l'activité sport de nature proche de leur domicile, ils pourraient profiter de l'immense richesse naturelle de nos sites de pratique ».

### Du plein air aux sports de nature...

Dans leur article « *Les bases de plein air et de loisir : histoire d'un rêve inachevé* » Jean Pierre BOUCHOUT et Jacques LASTENET inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports et membres du Comité d'histoire du ministère de la jeunesse et des sports (voir intervention intégrale sur le site du CNAPS : CNEI du 10 octobre 2007), constatent que si elle est née au XIX<sup>ème</sup> siècle avec notamment le premier ouvrage sur le sport de G. de SAINT CLAIR en 1887 « *Jeux et exercices en plein air* », c'est en 1936 avec Léo LAGRANGE que le « plein air » connaît un franc développement...avec la demi-journée de plein air instituée par l'arrêté du 22 mai 1937, mais aussi les congés payés et la création des auberges de jeunesse ou des centres de montagne.

Les sports de nature n'ont pas qu'une valeur économique liée au tourisme. Les exemples donnés montrent toute la place qu'ils prennent dans les documents d'orientation rédigés par des collectivités territoriales dans des zones urbanisées, notamment en matière de qualité de vie, de cohésion sociale et d'aménagement de l'espace.

Le côté potentiellement éducatif de la pratique des sports, de nature en particulier, abordé ici même et développé dans le rapport annuel du CNAPS pour 2007 « sport et violence », n'est pas l'aspect le moins important de cette prise en compte du sport par les collectivités locales dans leurs stratégies de développement à court et long terme.

L'émergence de nouveaux espaces de solidarité, pays, agglomérations..., la mise en œuvre d'Agendas 21 locaux, de documents de planification des territoires (PLU, SCOT...), dont le PADD « Projet d'Aménagement et de Développement Durable » est l'élément stratégique, les opérations de renouvellement urbain qui bénéficient de moyens considérables, les procédures telles que les contrats de projets Etat-Régions, ... constituent des opportunités à saisir par les acteurs du sport.

Ils doivent, à nos yeux, avoir une attitude dynamique par rapport à cette nouvelle approche, qui constitue une chance pour le sport, et s'impliquer franchement dans tous les projets territoriaux, dans les réflexions et démarches participatives menées à ces occasions. Ils doivent être partie prenante active dans les lieux de concertation et d'information (observatoires, conseils de quartier, conseils de développement des pays et des agglomérations, conseils économiques et sociaux...), en tant que citoyens concernés par tous les aspects de la vie et du développement du territoire, et apporter en plus leur connaissance du sport pour qu'il puisse être intégré au projet au bénéfice mutuel des pratiquants et non pratiquants.

De même, ainsi que l'a clairement démontré le colloque organisé par le CNAPS à Bruxelles en février 2007 « les activités physiques contre les maladies liées à la sédentarité », la pratique régulière, de l'ordre d'une heure par semaine pour l'ensemble de la population, est maintenant un enjeu majeur de santé. Toutes les instances internationales (OMS) et européennes sont conscientes que l'épidémie d'obésité qui s'abat sur les sociétés occidentales et qui va entraîner une réduction de l'espérance de vie des populations de ces contrées, n'a de remèdes que dans une meilleure hygiène alimentaire et surtout dans une augmentation de la dépense énergétique, donc dans la pratique régulière d'une activité physique.

Les pratiques les plus largement répandues, la marche, le cyclisme et la natation relèvent de cette étude sur les sports de nature. Il s'agit donc là d'un enjeu majeur de société, mais aussi économique à l'heure des déficits records des dépenses de santé, et confirme la nécessité d'intégrer la réflexion sur les lieux de pratique sportive dès la phase de conception des programmes d'urbanisme.

Cet aspect du problème répond également à une question posée sur le peu d'intérêt des collectivités locales en matière de cybersports. Nous avons vu, outre le côté éminemment marchand du dossier, la trop faible implication physique pour le pratiquant, et donc le relatif intérêt, pour la collectivité, dont l'objectif est justement de « faire bouger » nos concitoyens. Rappelons au passage le nom d'une campagne les plus connues de nos amis Québécois de « Kino Québec » dans les années quatre-vingt : « Va jouer dehors ». Plus de vingt ans après, ce slogan est, malheureusement, toujours, et de plus en plus, d'actualité.

# CONCLUSION

Ce rapport sur « urbanisme et sports de nature » ne peut oublier de mentionner le problème crucial de l'accès à la nature, mais aussi bien sûr, celui de sa préservation et les effets de la surexploitation de certains sites naturels de sports de nature.

Pour France Nature Environnement, Gaudcrique DELCASSO classe les lieux de pratique en 3 catégories :

1. les sites artificiels ;
2. les sites naturels sportifs aménagés ;
3. les sites naturels, qui n'ont fait l'objet d'aucun aménagement et sont surtout connus et utilisés par des spécialistes.

La préoccupation de cette association va bien sur aux sites en milieu naturel, dont l'abus de fréquentation touristique risque de mettre en péril la valeur écologique et l'équilibre fragile.

Le thème central de notre rapport est, quant à lui, centré sur les sites totalement ou partiellement artificiels, qui sont principalement utilisés en zone urbaine, et nous amène à nous poser la question : faut-il favoriser une artificialisation des sports de nature ? A la suite du « Grenelle de l'environnement » et compte tenu du contexte actuel, est-ce socialement économiquement et écologiquement raisonnable ?

Le mouvement d'artificialisation des pratiques de sports de nature est déjà, largement engagé et apparaît comme une solution possible à la massification des sports de nature. Il est toutefois à double tranchant car il débouche également sur une augmentation du nombre des pratiquants, qui nourrissent ensuite le souhait légitime de pratiquer également leur activité en pleine nature. Par ailleurs se pose le problème des limites de ce mouvement, notamment avec le développement des « cyber sports » et les soucis écologiques actuels. Si les rivières artificielles pour le canoë kayak apparaissent comme une solution satisfaisante et économe pour l'environnement, peut-on aller jusqu'à l'édification de pistes de ski en plein désert ?

Ceci conforte le rôle des CDESI, à l'origine duquel est le CNAPS, comme lieu de discussion de concertation et de dialogue pour élaborer au niveau d'un département, voire d'une région, les meilleures solutions à apporter, en termes de complémentarité et de maîtrise des activités sur les sites artificiels et en pleine nature. Compte tenu de l'étude menée et de ce qui précède, il nous paraît évident, que la création de CDESI dans des départements très urbanisés, est tout autant nécessaire que dans les départements ruraux qui rassemblent pourtant aujourd'hui la majorité des CDESI en fonctionnement.

# PROPOSITIONS

Le présent rapport ne doit pas être abordé séparément, il s'articule très logiquement avec les autres travaux et propositions du CNAPS et les complète : notamment la création des Commissions Départementales des Espaces, Sites et Itinéraires (CDESI), les séminaires européens sur le « sport facteur de santé », les rapports sur la « valorisation des savoir-faire français en matière de sport » et « la violence et le sport, le sport contre la violence ».

**1/ Prendre en compte l'évolution de la population française, son vieillissement et ses migrations dans les cinq à dix années futures, pour intégrer la pratique du sport et des activités physiques dans les programmes d'urbanisme et d'aménagement du territoire, et ceci dès la phase de conception, en tenant compte, dès cette phase, des problèmes de fonctionnement et de gestion de ces infrastructures.** Trop souvent, ces programmes, qu'il s'agisse d'habitat, de bureaux, de constructions scolaires, n'intègrent pas dans leur proximité, les espaces nécessaires d'évolution sportive.

**2/ Donner une priorité à la question des transports, qu'il s'agisse :**

- de l'accès aux lieux de pratique de sports de nature. Leur zone de chalandise est trop souvent limitée, notamment durant les week end. Les transports publics, comme leur coût, sont déterminants pour relier les citoyens à des lieux de sports de nature,
- des circulations, dites douces, permettant la pratique d'activités comme la marche, le vélo, le roller, etc. à des fins aussi bien de déplacement que de loisir

**3/ Valoriser les espaces naturels, existants, des villes, espaces verts urbains et périurbains, rivières, etc., pour en faire des espaces interactifs permettant, parmi d'autres activités, la pratique des sports de nature.**

**4/ Développer les CDESI dans les départements urbains et valoriser le rôle des collectivités locales, leurs initiatives ainsi que le travail d'associations qui gèrent des ensembles complexes, encourager les collectivités à faire des bilans de fréquentation et favoriser les emplois d'encadrement sportif et d'animation sportive.**

**5/ Lier davantage sport de nature et santé, afin de lutter contre la sédentarité. Une politique d'intérêt général ne peut pas privilégier les sports « virtuels » qui vont aggraver, notamment chez les jeunes, des risques tels que l'obésité.**

**6/ Proposer le sujet du présent rapport, comme thème de réflexion lors des quatrièmes rencontres nationales du tourisme et des loisirs sportifs de nature, organisées à l'instigation du ministère et en collaboration avec l'association des Régions, des Départements, des Maires de France, des Maires de grandes villes, du CNOSF... , afin de mieux connaître les expériences urbanistiques dans le domaine des sports de nature.**

Les bases de plein air et de loisirs sont aujourd'hui à un tournant de leur histoire et doivent trouver un nouveau souffle à une époque où les politiques publiques en faveur des loisirs sportifs délaissent le concept de plein air au profit de celui de sports de nature.

**D**ans les années 66-70, les instructions ministérielles relatives aux bases de plein air et de loisirs ont ouvert de nouvelles dimensions à l'application des lois programmes d'équipement sportif et socio-éducatif...

A Lille, à Lyon, à Bordeaux...les inspecteurs de la jeunesse et des sports se sont mis à la recherche des sites, des activités et surtout de partenaires pour réaliser, chacun à la manière de sa région, ce qui représentait une sorte de rêve professionnel. Ce ne fut pas toujours facile. En région parisienne par exemple, ces recherches ont été conduites dans les conditions difficiles de l'époque : il fallait tenir compte de l'implantation des villes nouvelles, des perspectives d'organisation des transports, de la volonté des communes en matière de développement économique... Un bon quart de siècle plus tard on ne peut que

constater que les bases de plein air n'ont rien perdu de leur utilité sociale et sportive. En même temps, on ne peut que regretter la quasi absence de projets nouveaux alors que les besoins vont croissants. Si le développement des bases de plein air et de loisirs s'inscrit dans l'histoire du Front <Populaire et dans l'action menée par Léo Lagrange, c'est à la fin des années 50 que l'on peut faire remonter leur invention...A cette époque, les directives générales de « l'éducation physique et sportive de la jeunesse non scolaire » comportent trois sections : enseignement sportif, jeunesse ouvrière, plein air. Une circulaire du 23 mai 1958 distingue le plein air immédiat (pratiqué sur le lieu d'activité habituel), du plein air proche (accessible pendant les week-ends et où apparaît la notion de base de plein air) et du plein air lointain (celui des grandes et petites vacances d'hiver ou d'été).

## L'histoire des BPAL s'inscrit dans l'histoire des loisirs et du plein air

L'expression « plein air » apparaît dans le vocabulaire de l'éducation physique et sportive dès le XIX<sup>e</sup> siècle, tandis que le mot loisir entre dans le langage courant en 1936. Après la seconde guerre mondiale, les ministères chargés des sports et de la jeunesse leur donnent un contenu spécifique qui marquera notamment la définition de bases de plein air devenues, en 1964, les bases de plein air et de loisirs –BPAL–

**S**i depuis longtemps les termes « plein air » et « loisirs » sont entrés dans le vocabulaire du monde des sports et de l'éducation populaire, leur sens d'origine –un espace et un temps– s'est progressivement chargé de contenu sous l'influence des administrations de l'éducation, du sport et du nouveau domaine de vie sociale qu'ouvrait l'avènement du temps libre. ...avec Léo Lagrange l'expression Plein air connaît une embellie significative : d'abord par la « demi journée de plein air » instituée par arrêté en date du 23 mai 1937 « *dans chaque classe, les heures d'enseignement d'une matinée ou d'une après midi par semaine seront obligatoirement consacrées à une séance d'éducation physique en plein air* ». L'éducation générale, sous le régime de Vichy, a considérablement développé ces demi-journées de plein air et, après la seconde guerre mondiale, une instruction en date du 1er octobre 1945 en donne une large définition : « *les séances de plein air permettent de reprendre dans leur vrai cadre et avec d'autres moyens, les exercices utilitaires pratiqués dans l'établissement. Elles sont éminemment propre à susciter chez les enfants le besoin d'évasion vers la pleine nature...Elles ne*

*constituent ni une récréation prolongée ni une promenade surveillée accompagnée de quelques ébats, ni une leçon d'éducation physique en plein air.Elles sont tout cela ensemble et plus encore. Leur programme est très varié puisqu'il va de la simple marche à la pratique des sports et des jeux collectifs plus difficiles. Dans le cadre de ces séances trouvent place l'éducation sensorielle enrichie par le contact avec la nature, les jeux enfantins et scouts, les grands jeux, les danses folkloriques ; l'initiation sportive sous toutes ses formes, la natation, les sports collectifs ».*

Au delà de la sémantique, c'est Léo Lagrange, véritable « inventeur » qui crée les principales conditions du développement du plein air. En 1936, les congés payés institués par le front populaire permettent à un grand nombre de travailleurs de profiter des joies de la mer, de la montagne, de la campagne et d'accéder aux activités culturelles et sportives. L'effort de Léo Lagrange vise les jeunes : il encourage les mouvements de jeunesse, les organisations d'auberges de jeunesse, le camping, l'Ecole Nationale du ski Français, il obtient des tarifs réduits sur les billets de chemin de fer... son héritage est immense et de nombreuses initiatives ultérieures poursuivent les voies ouvertes à cette époque.

En 1945, le décret du 18 août porte organisation de la direction générale de l'éducation physique et des sports et stipule que « celle ci connaît de toutes les questions relatives à l'éducation physique, aux sports et aux activités de plein air » Le plein air est désormais inscrit dans l'organigramme des ministères chargés des sports où il restera jusque dans les années 80.