

# La base de plein air et de loisirs

histoire vivante  
d'un concept méconnu

## LES BRASSAGES D'AIR PRÉPARATOIRES

*A la lecture des comptes rendus des trois rencontres organisées pour préparer le séminaire du 14 mai 2008, on voit très vite à quel point l'histoire désormais ancienne de l'origine des bases de plein air garde un fort caractère d'actualité.*

*Les organisateurs du séminaire ont peine à départager ce qui relève du rôle du comité d'histoire de ce qui concerne la prospective, voire ce qui touche très directement à la recherche de solutions aux problèmes très immédiats.*

*Finalement, à ce stade de l'évocation du programme des bases de plein air et de loisirs, rien de ce qui est abordé n'est contradictoire :*

- examiner pourquoi et comment l'Etat est intervenu de façon déterminée pour apporter développement et cohérence dans un besoin émergeant est, en soi, un travail d'éclairage important*
- analyser les conditions dans lesquelles les usagers et les responsables locaux et territoriaux se sont appropriés les bases constitue à la fois un apport historique intéressant et une leçon de portée immédiate*

*Ces deux approches permettent de réunir les interrogations suscitées par ce programme.*

*Elles pourraient conduire à une étude approfondie des conditions de l'action politique et administrative sur une croisée de périodes clés : la planification, l'urbanisation, la décentralisation... et leur traduction en matière d'offre publique de loisirs.*

*Elles peuvent également susciter l'organisation d'un outil de réflexion en soutien des actions entreprises dans le secteur loisir, au plan local comme au niveau international.*

## REUNION DU 31 01 08 : LES AMENAGEMENTS

Participants :

*Madame Jeanine PICQUEMAL , Conseil Régional  
d'Ile de France*

*Madame Rosine TISSERAND, Fédération Française de  
Canoë-Kayac*

*Monsieur Yannick AUDINEAU, directeur de la Base  
Départementale d'Olhain 62*

*Monsieur Jean-Pierre BOUCHOUT, Inspecteur Général  
J & Sp*

*Monsieur Jean-Marie GALLOUEDEC , A F T R P*

*Monsieur Dominique HANOT, Direction Régionale J  
&SP Rhône - Alpes*

*Monsieur Jean-Paul ROBERT, ancien responsable du  
pôle mandat à l'AFTRP*

*Monsieur Jean Claude ROURE, préfet honoraire,*

*Monsieur Gilles VEXLARD , paysagiste urbaniste*

*Monsieur Rémi VIENOT, Inspecteur Principal J & Sp*

*Mr François VIGNEAU , architecte - conseil Ministère  
de la santé de la jeunesse et des sports*

Les échanges ont souligné une caractéristique de  
l'urbanisme français du 20<sup>e</sup> siècle :

-la concentration urbaine autour des centres villes  
et l'absence d'espaces réservés, l'absence de «  
vides » utilisables pour l'aération et la détente...  
vision urbanistique qui considère qu'il n'existe  
d'alternative que la ville ou la campagne ...

dans l'une l'activité intense, la concentration de  
l'étude, du travail, de la culture où ne sont concé-  
dés à l'aération que des jardins publics , « squares  
» où la sauvegarde des arbres et de l'herbe est prio-  
ritaire ,

dans l'autre l'espace agricole , règne de l'habitat  
isolé, de la vie calme et sage, souvent rétrograde,  
« lieu de vacances » pour les citadins en mal de  
silence et de grand air,

...une conception très différente de celle de pays  
voisins du nord et du centre de l'Europe

En France, entre la ville et la campagne, rien. La  
« banlieue », quand elle existe, est occupée par les  
zones pavillonnaires habitées tantôt de retraités  
en mal de jardin, tantôt par ceux qui n'ont pas le  
moyen de réaliser leur chez-soi dans la ville.

Plus récemment, les « cités » ont été construites  
dans l'urgence et l'économie, avec une conception  
très normative ; les espaces prévus « verts » ont été  
absorbés par les voitures; faute de «vide utilisable»  
, on ne peut aujourd'hui que rafistoler ou détruire.

Ainsi, peu de grandes agglomérations disposent  
d'espaces verts conséquents. Lyon, Angers, Nan-  
cy... possèdent de grands « jardins publics » mais  
il s'agit de lieux préservés, policés, destinés à la  
marche contemplative plus qu'à la détente active et  
où l'entretien coûteux des pelouses et des fleurs est  
le premier souci.

Paris , privilégiée à cet égard -les Tuileries, le  
Luxembourg, Monceau, Montsouris, le Jardin des  
Plantes, les Buttes Chaumont et les cimetières-pro-  
menades...- n'échappe pas à cette conception d'es-  
paces protégés que le public ne peut que parcourir  
et contempler. Dans les deux « bois » qui bordent  
la capitale, la circulation a profondément dénaturé  
l'espace et les sites d'activité sont tous concédés à  
des gestions fermées.

Dans ce contexte, l'offre d'expression physique et  
sportive excluait le grand public ; le ministère de la  
jeunesse et des sports a probablement joué un rôle  
déterminant, en conduisant, à partir des années 50,  
une politique d'animation et d'équipement centrée  
sur l'offre de pratique sportive culturelle et récréa-  
tive au plus grand nombre .

Cette politique J&S s'est concrétisée sur deux axes:  
- d'un côté en encourageant sur l'ensemble du ter-  
ritoire la création d'équipements publics, confortée  
par les « lois-programmes d'équipement sportif et  
socio-éducatif » forgées par M.Herzog . L'objectif  
était d'offrir au plus large public des équipements  
spécialisés en vue de développer la pratique d'ac-  
tivités physiques (le sport pour tous, le sport de  
masse...);

- d'autre part en concevant des espaces « ouverts à  
tous pour les pratiques de chacun » avec une idée  
forte de récréation, de contact avec l'élément na-  
turel en profitant de l'attractivité grandissante des  
activités sportives de Plein Air.

Entre les deux, le concept « BASES DE  
PLEIN AIR ET DE LOISIRS » marque une  
nette différence.

Cette inflexion marquée n'est pas un phénomène  
isolé du contexte de l'époque :

- elle coïncide avec les préconisations québécoises  
(rapport « Prenons notre temps » )

- elle tient très largement compte des rapports des  
Hauts Comités -celui de la jeunesse et celui des  
sports-(De l'air pour vivre, 1963)

- elle concourt, là où c'est possible, au meilleur

équilibre des Villes Nouvelles en création.

Ainsi, le lancement des Bases de Plein Air et de Loisirs constitue-t-il une étape significative dans l'action engagée par l'administration de la jeunesse et des sports.

Cette étape est notamment marquée par une volonté délibérée d'inscrire les activités physiques et sportives dans les perspectives d'aménagement du territoire.

Plus que jamais, cette initiative « Jeunesse et Sports » n'est réalisable qu'avec l'intervention motivée des décideurs politiques et financiers des collectivités territoriales et des administrations ; elle associe à la réalisation des bases de plein air des partenaires jusqu'alors peu concernés par les activités physiques : les urbanistes, les aménageurs, les paysagistes, les opérateurs fonciers ...

-La notion d'espace ouvert de qualité prédomine

-L'objectif de fréquentation est l'élément déterminant du parti d'aménagement

-Le rapport « public visé / équipements à réaliser » est constitutif des choix

-L'anticipation des évolutions dans les pratiques impose des options souples

Ces points sont clairement définis dans les instructions de lancement des BPAL.

Il convient de rappeler que le programme BPAL a été lancé entièrement par le service de l'équipement de Jeunesse et Sports; la composition de ce service était originale : autour de l'Ingénieur qui le dirigeait, une équipe rassemblait des techniciens et des inspecteurs expérimentés, tous connaissant parfaitement les impératifs du terrain et de l'animation des activités.

Leurs instructions sont courtes ; elles incitent à conduire une démarche de réflexion plus qu'elles ne donnent des directives précises ; les notes qui les accompagnent abondent d'exemples et d'arguments concrets; elles fournissent les outils de travail capables d'aider les décideurs et les concepteurs dans leur démarche, mais elles répètent à diverses reprises : « les bases ne sont pas des équipements normatifs »

Il est probable que cette forme d'instruction administrative inhabituelle a séduit nombre de partenaires et responsables qui se sont appropriés les programmes. A une époque où les régions n'étaient pas encore des collectivités territoriales, les grandes « Missions » liées au Commissariat au Plan se sont associées au projet quand il entrait dans leurs perspectives. (Schéma d'Aménagement et d'Urbanisme du District de la Région Parisienne, Mission d'aménagement de la Côte Aquitaine etc.)

C'est ainsi que les opérateurs fonciers les plus performants, les Sociétés d'Economie Mixte de la Société Centrale d'Equipement du Territoire, l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne sont intervenus avec leur capacité à « voir grand », à négocier, à anticiper, à mobiliser des financements. Probablement les dynamiques se renforçaient-elles de leurs contacts avec d'autres objectifs du moment. (Plan « Neige », création des Parcs Nationaux, des Parcs Naturels Régionaux, prémices du Conservatoire du Littoral...)

Dans ce contexte de grandes opérations, l'idée de base de plein air et de loisirs a su très vite affirmer ses objectifs d'activités accessibles au plus grand nombre et s'imposer comme une véritable nécessité sociale .

C'est ainsi que les aménageurs ont dû faire preuve d'une grande capacité d'adaptation à des rythmes de réalisation difficiles à maîtriser sans jamais perdre de vue l'objectif final... une démarche subtile quand il s'agissait de zones d'extraction d'agrégats propices à de futurs plans d'eau, d'espaces promis à la décharge ou à l'urbanisation, parfois à l'exploitation touristique, tandis que la modestie des moyens financiers consentis rendait les opérations fort délicates ...en même temps qu'elle incitait à l'imagination.

C'est ainsi que la vision des aménageurs a dû intégrer une appréciation fine des besoins prévisibles du public :

- d'abord le contact avec l'eau, dans l'eau et pas seulement sur le bord, besoin essentiel en particulier dans des espaces proches des villes ;  
- le contact avec l'herbe, le sol, les arbres, que l'on peut parcourir, toucher, grimper ;  
et cela avec une vision de grand nombre donc d'usure, de circulation, de sécurité...

Entrer dans l'eau ou dans la forêt -et pas seulement se faire voir au bord- appelle de sérieuses dispositions quant il s'agit de milliers d'usagers...

C'est ainsi que les spécialistes des sports dits « de plein air » ont dû réfléchir aux conditions de leur implantation dans une BPAL, dès lors qu'ils souhaitaient, certes légitimement, bénéficier d'espaces indispensables à leur activité.

Il leur a fallu réfléchir aux actions pédagogiques « d'ouverture » leur permettant de s'inscrire dans la vocation grand public de la base; cette recherche de compatibilité, de l'ouverture à tous jusqu'aux pratiques de haut niveau, a entraîné un important travail de la part des architectes.

En matière d'activités sportives, le lancement des BPAL a coïncidé avec une formidable évolution des pratiques et une évidente popularisation de sports réputés « aristocratiques ». La planche à voile a profondément changé l'image du Yachting en Blazer bleu marine ; le poney et le horse-ball ont bousculé les barrières de l'équitation militaire en gants et chapeau (l'équitation est aujourd'hui la 3<sup>e</sup> discipline sportive en France, féminine à plus de 70%); la pratique du golf a décuplé en 15 ans...-

Les bases ont pris une part significative dans cette évolution en particulier avec l'implantation de centres équestres -à la fois fermes agricoles grandeur nature et pratique sportive démocratisée au milieu du public-, de centres nautiques -Bombannes premier grand site de développement de la planche à voile- de centres de développement du VTT ou dans la mise en œuvre de golfs populaires

L'équilibre entre l'offre d'activités sportives, les possibilités de jeu et d'expression physique ouvertes à tous, le maintien d'une réelle capacité de contact avec la nature, la préservation de simples lieux de calme, de repos, de pique-nique... tels sont les éléments du pari auquel ont été confrontés les créateurs des bases.

C'est ainsi que les paysagistes qui ont été associés à la conception des bases ont trouvé là un premier champ exceptionnel d'application de leurs compétences. Si les bases ont constitué pour eux un chantier de vraie grandeur, par la taille comme par la complexité. De l'étude jusqu'à la réalisation, l'apport des paysagistes s'est avéré essentiel :

On peut réellement parler de la capacité de visionnaire dont ont fait preuve ceux qui ont aménagé ces sites :

- en trouvant les bons partis de réhabilitation d'espaces souvent dégradés et en friche,
- en créant les volumes et les formes garantissant l'harmonie visuelle et la cohabitation des usages,
- en ménageant les perspectives d'évolution et en cherchant à faire des espaces « capables » et non des espaces figés,
- en sachant adapter les dimensions à l'objectif d'accueil du plus grand nombre,

...ils ont proposé des solutions toujours adaptées au site, à l'ampleur des programmes, aux perspectives de fréquentation...et à la modicité des moyens financiers.

Cette capacité est toujours aussi nécessaire aujourd'hui. Quand il s'agit de poursuivre l'aménagement et de conforter les perspectives d'utilisation du fantastique espace de Miribel-Jonage (2 200 ha , 4 millions de visiteurs par an, jusqu'à 40 000 certains jours), on voit combien cette capacité est indispensable alors que l'exploitation des gravières se poursuit.

- Tout ceci n'a pu se réaliser sans quelques sérieux inconvénients qui apparaissent au fil du temps

on peut regretter que l'expression « base » ait pu souvent être entendue comme « enclos » plutôt que comme « base de départ » et par conséquent sans trop se soucier de maillage, et d'ouverture sur l'environnement

-on peut regretter une accessibilité parfois difficile faute de liaisons commodes en transports collectifs

-on peut regretter que les coûts de gestion, en dépit de leur extrême modicité au regard du service rendu, pèsent lourdement sur le devenir des BPAL au point que certaines aient pu être concédées à des exploitants privés commerciaux, voire vendues « par appartement... »

En même temps il existe de solides motifs de satisfaction.

- Il faut se féliciter que l'unité de gestion, préconisée avec insistance par les recommandations d'origine, ait fait la preuve de sa pertinence quand elle était mise en œuvre par des organisateurs compétents.

Avec le recul, il est clair que lorsque l'unité de gestion a permis d'associer finement le gestionnaire dans les préconisations d'aménagement et d'équipements, cette unité s'est avérée le meilleur garant pour assurer la pérennité des bases de loisirs. La qualité d'échange et d'écoute entre aménageurs et gestionnaires motivés pour le projet a constitué, à coup sûr, un élément déterminant de la valeur des propositions offertes aux décideurs.

- Il est évident que la pertinence des projets a constitué un élément déterminant des décisions de mise en œuvre des bases.

Qu'il s'agisse de sites où la recherche principale a concerné l'accès public à de vastes espaces nature « poumons verts –verts », de sites propres à satisfaire à la fois les pratiques sportives et les capacités touristiques « poumons verts –bleu », comme de sites voués à la détente péri-urbaine, c'est toujours la justesse de la conception qui s'est avérée déterminante.

-Le programme « Bases de Plein Air et de Loisirs » n'est pas un concept figé : le succès du parc départemental d'Olhain, en région Nord-Pas-de-Calais, conçu comme une offre délibérée d'activités en plein air hors de la proximité urbaine, a entraîné de nouveaux projets qui naissent aujourd'hui : maillage d'activités autour de la Deûle et de la citadelle de Lille, affirmation de l'avenir de la base du Val Joly dans la région de l'Avesnois, corniche des forts en Seine-Saint-Denis.

Une « marque de fabrique »

De tous les propos tenus durant la réunion, et qui ne sont que sommairement rappelés dans ce compte-rendu, il faut retenir quelques notes qui résument bien l'état d'esprit de l'époque

Ces notes semblent d'autant plus précieuses qu'on peut les retrouver intactes dans l'attitude et les modes de fonctionnement des acteurs et des responsa-

bles que l'on rencontre aujourd'hui sur le terrain :

= « Une Base de plein air et de loisirs c'est un élément de l'indispensable chaîne d'aménagement durable »

= « Dans l'aménagement urbain on s'est toujours occupé des PLEINS ; il faut penser les VIDES (Alain Corbin « le territoire du vide » 1993)

= « La réussite est très dépendante des convictions, voire du militantisme des acteurs capables d'allier en permanence compétence et sensibilité »

= « La réalisation des BPAL a constitué un véritable laboratoire » et le terme d'AVENTURE, revenu à plusieurs reprises dans les témoignages est assez significatif à la fois de l'enthousiasme, des libertés prises avec les montages administratifs classiques et de la volonté d'aboutir indispensables à de telles créations.

## REUNION DU 14 FEVRIER 2008 CONSACREE A LA GESTION DES BASES

### Participants :

*Nicole Delporte Présidente du Syndicat mixte de la base de Bois-le-Roi*

*Marjorie Lescure Chargé de mission – CRIF*

*Jeanine Piquemal ancienne responsable BPAL au CRIF*

*Jean-Pierre Bouchout Inspecteur Général*

*Alain Delry Directeur base de loisirs de Etampes*

*Jean Marc Cammarata Directeur de la base régionale de loisirs de Cergy Pontoise*

*Didier Martinet Directeur de la base de loisirs de Miribel Jonage*

*Docteur Patrick Madroux ancien président de la base de Léry Poses*

*Michel Orsat Directeur base de loisirs du Pays de Montbéliard*

*Michel Perrin Base de Jablines (Pt.cté départemental d'équitation de Seine-et-Marne)*

*Rémi Vienot Inspecteur Ppal Honoraire J&S*

Au cours de cette séance, les modalités d'animation et de gestion de neuf des plus grandes bases de loisirs françaises ont pu être abordées avec précision. Les expériences relatées ont permis de mettre en évidence l'importance et les difficultés de la gestion des bases de loisirs. Tous les acteurs présents s'accordent à reconnaître l'aspect fondamental de cette question.

### Les textes fondateurs

L'aspect visionnaire et courageux des textes fondateurs a été rappelé. Sur la question de la gestion, les circulaires de 1964 et 1975, ont introduit les notions « d'unicité de gestion », de « cohérence entre conception, réalisation et gestion », « d'implication du gestionnaire dans la conception des projets d'aménagements », notions dont la pertinence a été rappelée et partagée.

Mais il apparaît cependant que le sujet n'a pas été suffisamment approfondi. En effet, cette question de la gestion ne fait l'objet d'aucune annexe précise donnant des préconisations concrètes sur les modes de gestion, sur les conditions d'accès, ou sur les schémas économiques associés. De plus, l'équipe pluridisciplinaire qui est recommandée, n'inclut ni gestionnaire, ni animateur.

D'ailleurs la circulaire de Juin 1981, en actualisant celle de 1975, et en s'appuyant sur une enquête

approfondie des bases de loisirs en France, relève notamment que :

- « le rôle de conseil du gestionnaire auprès du maître d'ouvrage est plus ou moins bien assuré » ;
- en Région Parisienne, les Départements et les Communes concernés sont responsables de la gestion d'aménagements dont les investissements ont été pris en charge intégralement par la Région et l'État » ;
- « le montage d'une SEM de gestion ... peut être cité en exemple du point de vue de l'exigence de continuité entre aménagement et gestion » ;
- « l'inadéquation des règles de gestion administrative et de comptabilité publique pour faire face à... un fonctionnement de type commercial » ;
- « la création d'associations transparentes est regardée avec méfiance par la Cour des Comptes car il s'agit d'associations fictives », alors que « la concession induit un risque de privatisation des activités » ;
- « nombre de témoignages, montrent une grande diversité dans l'acceptation du déficit considéré par les élus tantôt comme le corollaire d'une gestion sociale, tantôt comme la difficile recherche d'un équilibre que les responsables politiques doivent imposer au gestionnaire ».

Ce même texte, souhaite enfin que :

- « le déficit doit être considéré comme inhérent à tout équipement collectif remplissant une fonction sociale... comme l'école, l'hôpital », en raison des « charges de maintenance, de surveillance, d'entretien des espaces l
- l'administration fasse preuve de plus de fermeté « pour que le gestionnaire soit associé à la conception des aménagements dès la phase initiale et que son rôle de conseil préalable soit reconnu sans ambiguïté sur le plan institutionnel ».

Malheureusement ce texte, comme le précédent, ne donne pas de préconisations concrètes et étayées en matière de gestion, ni ne fait de choix clair sur le mode de fonctionnement ; de sorte que la plupart des constats relevés alors, s'avèrent toujours pertinents et d'actualité aujourd'hui.

## Les tendances lourdes

Depuis 1981, aucun nouveau texte publié par le ministère chargé des sports, n'est venu prolonger les précédents, alors que le contexte a connu d'importants changements :

- les lois de décentralisation ont radicalement changé les moyens d'intervention du MJS et de ses services déconcentrés, au profit des collectivités territoriales ;
- la délégation se généralise, et les modes de délégation de service public se sont diversifiés (régie intéressée, affermage, contrat de partenariat, marché de prestation de service) ;
- les attentes des clients et/ou usagers ont considérablement évolué en matière de qualité, de sécurité, d'information ;
- un renforcement très important des normes et règlements a engendré un fort accroissement des coûts de production, ainsi que des responsabilités civiles et pénales des gestionnaires ;
- un accroissement fort du nombre d'opérateurs, ainsi que de la concurrence qu'ils se livrent, dans le domaine du sport et des loisirs.

## Les services offerts et les publics accueillis

Pour ce qui concerne les services offerts et les publics ciblés, les participants s'accordent à dire qu'il n'y a plus aujourd'hui d'exclusion. Les trois modes principaux de pratique rencontrés sur les bases - détente, loisirs, sport - ont été pris en compte, même si le cœur de cible reste bien le public familial. Les aménagements et les équipements se sont adaptés en conséquence. Les dimensions sportives et touristiques ont donc été intégrées logiquement, de sorte que la question des « dérives » évoquées dans le texte de Juin 81, est largement dépassée. Les niveaux de qualité, permettant de répondre aux exigences des pratiquants et usagers actuels, oscillent de l'insuffisant au très bon.

Généralement, le premier service offert reste l'accès aux espaces verts pour la détente, et souvent pour la baignade. Or d'une base à l'autre, et parfois dans le même département, les conditions d'accès restent exagérément variées : gratuit, payant en été, payant au parking ou à la personne. Il semble bien que désormais les avis convergent pour assurer partout un accès gratuit à tous.

## Les équipements et aménagements

Il n'y a pas de contradiction ni de conflit, mais une vraie complémentarité, entre un équipement de loisirs saisonnier et un équipement sportif fonctionnant toute l'année. Initialement dotées d'équipements légers saisonniers et mono activité, les bases de loisirs ont pu évoluer grâce à des équipements permanents à fonctionnement annuel, et multi activités. Certaines bases ont parfaitement intégré la dimension sportive, avec des équipements, des animations, des compétitions, et même des centres d'entraînement, en privilégiant la cohabitation des publics : athlètes de haut niveau, sportifs du dimanche, promeneurs, jeunes des quartiers voisins.

La Région Île-de-France a eu cette politique courageuse d'acquérir l'ensemble du foncier et du patrimoine immobilier des 12 bases de loisirs, et d'en faire un axe fort de ses politiques sociales, sportives et éducatives. Elle a pu développer ainsi, simultanément, des équipements sportifs structurants; parfois pour la compétition, et des pôles loisirs et détente pour le grand public. Par contre en Haute-Normandie, les bases de loisirs ont été mises en grande difficulté, à la suite du retrait de la Région des plans patrimoine.

## Le mode de gestion

Sur toutes les bases d'Ile de France, à l'exception de Vaires / Torcy, un syndicat mixte a été constitué avec les collectivités territoriales concernées, pour assurer la maîtrise d'ouvrage des aménagements, des études et de la gestion.

Pour mettre en œuvre l'animation et la gestion quotidiennes, les syndicats mixtes disposent maintenant d'une plus grande variété d'outils juridiques (régie directe, régie intéressée, affermage, concession, marché public, contrat de partenariat), et font appel à un plus grand nombre d'opérateurs qui sont mis en concurrence.

Les modes de gestion des bases observées ont relativement peu changé ; ils se sont juste adaptés aux évolutions réglementaires. Les bases en régie directe le sont restées, hormis deux exemples de création de régie Spic (service public à caractère industriel et commercial) pour animer un secteur commercial. Les traditionnelles associations de gestion, celles qualifiées de « fictives » dans la circulaire de 1981, ont disparu pour laisser la place à une régie (Jabli-

nes Léry-Poses), ou ont été mises en concurrence dans le cadre d'une procédure de délégation de service public. Quelques bases sont revenues à la gestion directe, après une gestion déléguée (Moisson, Léry-Poses), mais avec des volumes de chiffre d'affaires réduits dans des proportions importantes. La base de Miribel-Jonage, reste la seule à avoir choisi une Société d'économie mixte dans le cadre d'un contrat de régie intéressée, bien que ce modèle ait été recommandé dès 1981.

Bien qu'elle présente de réelles difficultés peu compatibles avec l'esprit d'entreprise (règles de la comptabilité publique, statut de la fonction publique territoriale, intéressement impossible), la gestion en régie directe, continue d'être le premier mode de gestion des bases de loisirs. La gestion déléguée bénéficie du dynamisme associé au rapprochement public privé, malgré des procédures juridiques et contractuelles lourdes et compliquées, contraignantes et coûteuses.

Mais quel que soit son statut, le gestionnaire est avant tout animateur d'un territoire pour le compte de plusieurs collectivités (Région Département Communes).

### Les conditions d'exploitation

La gestion est toujours assurée au petit équilibre, c'est-à-dire hors financement des investissements immobiliers; seuls les biens mobiliers peuvent être intégrés dans les budgets du gestionnaire. L'entretien courant du patrimoine est assuré par le gestionnaire, et l'entretien lourd reste à la charge du propriétaire et/ou du syndicat mixte (ces derniers ne budgétant généralement pas les provisions nécessaires à la maintenance des équipements).

Aujourd'hui, quel que soit le montage, le gestionnaire doit générer des recettes, grâce à des services et prestations rémunératrices, avec un fonctionnement étalé sur une longue période pour mieux couvrir les charges fixes, et par une action commerciale dynamique. L'objectif reste bien de mettre en œuvre le projet défini par la collectivité, mais en diminuant le coût supporté par elle. Pour cela, et comme recommandé par les textes fondateurs, une comptabilité analytique est nécessaire pour mesurer les montants de charges et de recettes par équipements, par publics, par missions.

Par contre, la condition énoncée dans la circulaire de 1975 « Compenser les déficits et résultats excédentaires au sein d'un même compte d'exploitation » (souligné dans le texte) s'avère bien n'avoir jamais été réalisée.

Les secteurs de coûts et leur mode de couverture

Si les bases génèrent aujourd'hui un chiffre d'affaires qui oscille entre les trois quarts et la moitié du montant des charges cumulées du gestionnaire et du syndicat mixte, il n'en reste pas moins qu'un certain nombre de missions et d'actions découlant du service public, ne sont pas couvertes par des recettes. Il s'agit :

- de l'entretien des espaces verts (non compris les golfs) ;
- de la maintenance des bâtiments, voiries et réseaux ;
- de la sécurité globale (non compris les baignades payantes) ;
- de l'accueil dans le cadre des politiques publiques, des usagers (individuels et groupes) qui ne peuvent pas payer le coût complet des activités et services proposés (scolaires, publics défavorisés, jeunes qui ne partent pas en vacances, athlètes de haut niveau, sportifs des clubs).

Hier, ces sommes correspondaient à un « déficit de fonctionnement » devant être couvert par des « subventions d'équilibre » versées à posteriori par les collectivités supports. Aujourd'hui, et à juste titre, les élus ne veulent plus d'un fonctionnement dans lequel ils sont passifs. Ils conviennent donc avec eux, de définir en amont des « contrats d'objectifs » précisant les actions à conduire et leur mode de financement, soit sous la forme d'un chiffre d'affaires à générer dans le cadre d'un premier périmètre dit « aux risques et périls », soit sous la forme de « sujétions de services publics » et de « compensations tarifaires » dans le cadre d'un second périmètre dit de « service public ».



Sur l'intérêt de l'étude entreprise par le comité d'histoire :

En introduisant les échanges, J.B. Grosborne fait d'abord le lien entre l'origine du programme et son aspect « porteur d'avenir », certes par son contenu mais également par sa méthode.

Si la nécessité sociale d'une forte action publique en matière d'espaces de loisirs de proximité était devenue évidente, le moyen de mettre une telle action en œuvre fut pour le moins inhabituel. C'est qu'il fallait tout inventer pour aborder ce domaine qui dépassait largement les actions traditionnellement conduites par « Jeunesse et sports » en matière d'équipement. C'est que le projet « BPAL » ne pouvait se réaliser sans une coopération fine entre tous les services administratifs soucieux de l'aménagement du territoire et de ses perspectives sociales, culturelles, touristiques, sportives...

Une telle coopération ne pouvait s'imaginer autrement que sur la base d'une déclaration d'intention politique fermement affirmée, mais exprimée sans aucune forme d'instruction contraignante et normalisée. C'est ainsi que fut lancée, comme un pari, la première circulaire signée par M. Herzog en 1964. La pertinence de ce choix fut très rapidement vérifiée à travers les initiatives marquantes prises en province (les premières en aquitaine) mais surtout avec l'envergure considérable du programme convenu avec le Préfet Delouvrier en Ile de France.

JB Grosborne rappelle que jusqu'au lancement de ce programme, à cette époque de grandes réalisations de logements, les interventions tentées par jeunesse et sports en matière d'urbanisme n'avaient guère eu de succès : les « locaux collectifs résidentiels » s'avéraient très insuffisants quand ils n'étaient pas rapidement détournés de leur destination première.

Le concept « base de plein air et de loisirs » a ouvert une autre dimension à l'action J&S. La taille des programmes visés et les questions foncières entraînées conféraient une importance jusque là inconnue aux capacités d'intervention du ministère. Ceci intervenait au moment où la mise en œuvre des lois programme d'investissement sportif et socio éducatif obtenues par Maurice Herzog donnait une réelle crédibilité à son administration dont l'efficacité et le rayonnement étaient décuplés par la déconcentration systématique des moyens finan-

## **REUNION DU 21 02 2008: LES DECISIONS POLITIQUES, ELABORATION ET CONSEQUENCES**

*Nous étions 20 autour de la table pour cette troisième réunion de préparation du séminaire*

*-des décideurs ou administrateurs du programme à différentes étapes :*

*Monique Liebert Champagne, Jeanine Piquemal, Pierre Borel, Luc de Bezenac, Jean-Pierre Dupont, Jean Claude Roure,*

*-des acteurs « de terrain » d'anciens ou actuels directeurs de services extérieurs de la jeunesse et des sports, des responsables de base en activité, des animateurs du plein air au sein du ministère*

*Daniel Chareyron, Jean Marc Cammarata, Jean-Pierre Lousteau-Carrère, Pierre Gassin, Jacques Gaucher, Raymond Sabouret, Jean Marie Thépot, Rémi Vienot, ,*

*-des techniciens de l'urbanisme et de l'aménagement Daniëlle Delaye, Claire Peuvergne, Roger Bonnenfant, Jean Baptiste Grosborne, Gérard Lacoste, Jean-Paul Robert,*

ciers.

L'initiative, voire l'imagination, des concepteurs et décideurs locaux étaient volontairement privilégiées, la seule condition étant en définitive qu'on s'assure que les dépenses engagées le soient dans l'esprit des directives du ministre et dans l'intérêt concret des populations concernées. Au total une expérimentation en vraie grandeur de ce que pourrait devenir le rôle de l'Etat dans une perspective de décentralisation encore très indécise à l'époque.

La façon dont fut conçue et menée cette affaire devrait constituer, selon J.B. Grosborne, une puissante incitation à poursuivre dans cette manière de faire : à l'écoute des besoins et des évolutions, en rassemblant les avis et propositions de tous les intéressés potentiels, faire la synthèse, se répartir les actions... une démarche qui devrait être évidente et n'est que bien rarement appliquée. Une démarche que J.B.G. estime toujours possible, voire de plus en plus adaptée à l'évolution des structures politiques et administratives de la France.

Cet encouragement est repris sous diverses formes par les participants à la réunion. En particulier quant il s'agit d'actions qui répondent aux évolutions des modes de vie, et, mieux encore, les anticipent.

D'évidence, ce type d'action doit être intégré dans l'optique de développement durable où l'« humain » est prépondérant. A ce sujet, l'étude des bases de plein air rassemble des éléments passionnants sur les recherches entreprises en vue de l'amélioration de la qualité de la vie. Quand le facteur santé des pratiques physiques à tous les âges est affirmé partout, ces thèmes concernent notre avenir très proche ; il faut d'urgence les aborder dans des réflexions collectives en vue de concevoir des projets opérationnels.

La souci de la portée humaine de l'action doit également se concilier avec les objectifs de protection de la nature et de l'environnement ; cette conciliation est possible dès lors qu'on est capable d'éviter le conflit entre les urbanistes humanistes et les extrémistes d'un sport « pur et dur » ou avec les protecteurs intransigeants d'espèces en risque de disparition.

Le rappel des conditions de réalisation met en évidence le rôle moteur des aspirations de l'époque

des années 60 où plusieurs facteurs ont probablement joué un rôle essentiel :

- le souvenir hérité des chantiers de jeunesse de la période 40-44 et qui a donné très vite naissance aux grands organismes de « plein air » que nous connaissons (Glénans, UNF, UNCM...etc) tandis que les services de l'Etat et leurs agents se sont employés, partout où les conditions étaient réunies, à créer les équipements nécessaires au développement local des activités de plein air et à l'accueil des pratiquants

- l'engagement du syndicalisme étudiant dans l'ouverture d'activités enrichissantes abordables pour ses ressortissants, avec par conséquent, une volonté constante d'échapper à la marchandisation des pratiques ; celles-ci, déjà fortement marquées par une fréquentation traditionnellement « réservée », sont immédiatement très coûteuses lorsqu'elles deviennent des outils économiques du développement touristique .

- la forte motivation pour la vie physique de la population rapatriée d'Algérie qui constituait une réelle dynamisation des pratiques sportives

- la pression de l'urbanisation qui correspondait à l'exode rural grandissant.

Tous ces facteurs ont accéléré le développement du « Plein Air » avec des effets différents selon les régions.

Il est en effet clair que, dans les régions de très forte densité urbaine, la question de la réservation foncière et de son aménagement est première. Par contre dans les régions où l'espace est plus aisément disponible, non seulement la préoccupation foncière est évidemment moins cruciale mais en outre la plupart des sites concernés disposent des éléments naturels propices aux pratiques et pour lesquels seuls des aménagements et des réserves de protection foncière sont nécessaires. ( Ex de l'Aquitaine)

L'histoire relate assez bien les raisons du relatif retard français en matière d'espaces de loisirs proches des concentrations urbaines alors que la grande vague d'urbanisation s'est produite beaucoup plus tard que chez nos voisins.

Ceci explique que des logiques différentes aient guidé les prises de décision et cependant il faut constater combien, au fil des années, la cohérence générale a été respectée dans toutes les formes de mise en œuvre des programmes. Cette cohérence est aujourd'hui vérifiée dans de nombreux espaces de loisirs qui ne portent pas le nom de « bases de plein air et de loisirs » mais qui en appliquent parfaitement l'esprit.

C'est encore l'histoire récente de l'évolution des institutions qui explique les inquiétudes exprimées aujourd'hui sur le rôle –ou l'absence de rôle– de l'Etat. Il convient de rappeler comment, au lancement des BPAL, le rôle du département était à tous égards essentiel : les préfets, à la fois maîtres locaux du budget de l'Etat et exécuteurs du budget départemental étaient dans la meilleure position pour assurer la cohérence entre les choix des élus et la politique nationale ; (une position qui fut alors nettement renforcée en matière d'équipement par la déconcentration pratiquée à jeunesse et sports) .

Le récit, plein de finesse, des circonstances de gestation d'une base de plein air et du rôle d'une direction départementale de la jeunesse et des sports illustre parfaitement les avantages du mode de travail des années 70 avec l'importance du rôle coordonné de l'administration et des élus au niveau départemental à l'époque.

Autre aspect positif du rôle prépondérant du niveau départemental, la capacité à dépasser les « conflits d'usage » par la connaissance fine des rapports de force entre les différents usagers de l'espace (ornithologues et chasseurs, canoéistes et pêcheurs à ligne...) connaissance qui est une prérogative réelle des conseillers généraux .

La question des équilibres à préserver dans l'usage des espaces et des équipements d'une base fut dès l'origine cruciale ; elle devait par conséquent être prise en compte dès la phase de conception. La rédaction de la directive, en visant de grands espaces (100 ha au moins), constituait ainsi un choix essentiel: difficile de maintenir une réelle diversité d'usage et, sans exclusive sensible, de créer le « complexe » annoncé, si la surface est trop restreinte. Certes, il peut exister des surfaces ouvertes qui complètent un équipement « plein air » mais on échappe alors le plus souvent à la vocation déclarée de la BPAL.

L'expérience montre que dans des espaces suffisants, il est possible de préserver la plupart des éléments constitutifs du « complexe » imaginé à l'origine et d'équilibrer ainsi les usages : pêche à la ligne, école de jardinage, observation de la flore et réserve d'oiseaux, pratiques sportives spécialisées (ex. plongée sous-marine), lieux de pique nique et de détente... tout en offrant un accueil privilégié à des publics, notamment aux scolaires, qui n'auraient jamais découvert la voile ou l'équitation sans l'existence de la base...

Le programme BPAL, un laboratoire d'aménagement à vocation multiple en vraie grandeur

Qu'on observe ce qui se passe quand une petite localité du sud ouest fait le pari d'appuyer toute une part de son développement sur la création d'une base, ou qu'on examine les réalisations spectaculaires d'Ile de France, les bases partout où elles existent et fonctionnent ont pris une dimension d'exemple à bien des égards.

D'abord en mettant en évidence les nombreuses difficultés à résoudre pour imposer leur existence et sauvegarder leur vocation.

Il est clair que, si l'expression de la volonté politique est essentielle, celle-ci ne saurait se forger si elle n'est pas assurée de garanties solides de réalisation. Seules les compétences crédibles de spécialistes des opérations foncières et celles d'aménageurs capables d'anticiper un paysage et une architecture d'envergure ont permis aux décideurs politiques d'affirmer leurs orientations. A cet égard les interventions de l'Agence Foncière et Technique en Région Parisienne ou celles de la Société Centrale d'Aménagement du Territoire se sont montrées déterminantes.

Il faut bien ces garanties pour résister aux menaces qui guettent ces programmes :

- l'urbanisation, soit incoercible d'espaces ; habitat, bureaux, voies de circulation, sont autant de pressions auxquelles il est très difficile de résister sans une détermination totale.

Les conflits d'usage et les pressions contradictoires sont redoutables entre :

- les dirigeants sportifs (pourquoi de vastes espaces favorables seraient-ils interdits aux pratiquants d'un sport normalisé ou de compétition ?)
- les défenseurs d'une absolue priorité à la vocation sociale, éducative et de détente
- les protecteurs intraitables de l'environnement vu, partout où sont créés des espaces plein-air, comme un conservatoire intouchable de la flore et de la faune...
- les adversaires de toute prise en charge publique des « coûts sociaux » qui conduisent à la réalisation prioritaire d'équipements et d'activités « marchandisées » et rentables.

Les exemples ne manquent pas qui montrent comment, faute de compétences techniques, administratives et gestionnaires, les décideurs n'ont pu imposer leurs choix. Parfois ce sont des réalisations importantes qui n'ont même pas pu être programmées.

Dans ce domaine tout est affaire d'équilibre.

Quand cet équilibre est atteint, les résultats sont souvent spectaculaires et par exemple :

- le programme très innovant engagé dans l'aménagement urbain de la ville de Lille
- la réussite de l'espace rural de Temple sur Lot, aussi bien dans sa vocation touristique que dans sa fonction de loisir populaire et celle de site sportif de haut niveau.
- la fréquentation spectaculaire des bases d'Ile de France (plus de 10 millions d'accès annuels)

Les opérations bien conduites ont mobilisé de façon durable les décideurs politiques.

Il en va ainsi en Ile de France où on peut aujourd'hui considérer que le programme des bases de loisirs est un des bons -et peut être rares- exemples d'une « décentralisation réussie ».

Dans de bonnes conditions le Conseil Régional et les collectivités locales ont pu prendre leurs responsabilités. La réussite de ce transfert était essentielle pour l'avenir des espaces franciliens qui se trouvent souvent à proximité de sites touristiques ou historiques prestigieux. Dotés de réalisations dont l'architecture est partout d'une grande qualité, ils connaissent une fréquentation publique impressionnante. Ils disposent en outre d'outils de gestion très compétents. Pour autant la protection définitive des espaces n'était pas acquise tant que trop d'intérêts contradictoires risquaient d'en amputer des surfaces. Sur ce point très important le choix d'une prise en propriété par la région de l'ensemble du patrimoine constitué par les bases d'Ile de France constitue une réelle garantie renforcée par une décision délibérée, comme sujet essentiel, par l'assemblée régionale en son entier.

C'est ici un autre aspect des solutions franciliennes qui mérite d'être observé. Elles rejoignent ainsi, ces toutes dernières années, une autre partie des directives d'origine qui préconisaient d'envisager un rôle de niveau régional pour de tels équipements dont la vocation dépassait à l'évidence le rayonnement local ou même départemental.

Il convient ici de rappeler que l'un des objectifs présent dans l'initiative du programme BPAL concerne l'ouverture à tous et vise la mixité sociale de la fréquentation. Or cet objectif est d'évidence mieux pris en compte dans une préoccupation de niveau régional auquel cette question est posée en permanence ce qui est moins évident au plan départemental et pas du tout au niveau purement local.

On assiste ici en quelque sorte à un retour aux préconisations formulées par les premières directives nationales et ceci à la faveur de la décentralisation et de l'effacement de l'Etat dans ce programme. L'effacement de l'Etat laisse toujours planer le risque de voir les élus territoriaux abandonner à la fois les objectifs sociaux-éducatifs et le patrimoine à d'autres intérêts. En général, ce n'est manifestement pas le cas et à cet égard, l'exemple francilien est très intéressant.