

**RAPPORT A
MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE
LES EQUIPEMENTS SPORTIFS EN FRANCE
PARTENARIAT AVEC LES COLLECTIVITÉS VISANT À
FAVORISER L'ENSEIGNEMENT DE L'ÉDUCATION
PHYSIQUE ET SPORTIVE DANS LES ETABLISSEMENTS DU
SECOND DEGRE**

Le 8 avril 2002

Présenté par Laurent CATHALA, Député-Maire de Créteil,
Parlementaire en mission auprès de Jack LANG, Ministre de
l'Education Nationale Avec la collaboration de :

Philippe SULTAN, Inspecteur Général de l'Administration, de
l'Education Nationale et de la Recherche Alain PLATIER, Inspecteur
d'Académie Inspecteur Pédagogique Régional d'Education Physique
et Sportive Michel VOLONDAT, Inspecteur d'Académie, Inspecteur
Pédagogique Régional d'Education Physique et Sportive

2

Sommaire

Introduction

A	–	La mission :	sa méthode	p. 3
B	–	Quelques rappels	historiques	p. 5

Chapitre I – Le Constat

A	–	L'enseignement de l'éducation physique et sportive dans le secondaire	p. 12
B	–	Les installations sportives	p. 24
C	–	Le régime juridique	p. 34
D	–	Le fonctionnement effectif de la collaboration entre les différentes autorités	p. 38

Chapitre II – Propositions

1	–	Un aménagement équilibré du territoire : pour un programme sportif et de réhabilitation dans le cadre des contrats de Plan Etat Région	p. 50
---	---	--	-------

2 – Un cadre législatif plus précis et contraignant. Les conventions doivent prévoir la participation aux frais de fonctionnement des installations sportives..... p. 51

3 – Un cadre juridique stable et incitatif : le syndicat mixte p. 52

4 – Création d’observatoires national et académiques de l’enseignement de l’éducation physique et sportive p. 54

5 – La mise en place de référentiels normatifs p. 57

Conclusion

Savoir relever le défi du moment p. 61

Annexe - Liste des structures auditionnées par M. le rapporteurp. 63

3

INTRODUCTION

A - LA MISSION : SA METHODE

Par lettre en date du 8 octobre 2001, vous m’avez chargé d’une mission de réflexion et de proposition dans le cadre des dispositions de l’article LO 144 du code électoral.

Votre lettre rappelait que l’éducation physique et sportive faisait partie intégrante de l’enseignement. Dans le contexte qui prévaut depuis 20 ans d’une décentralisation des établissements d’enseignement du second degré, c’est aux régions et aux départements qu’il incombe de mettre à disposition les équipements sportifs nécessaires. Ceci a été à l’origine de certains conflits entre les collectivités de rattachement des établissements et les communes propriétaires de la grande majorité des équipements. Ces différends portaient le plus souvent sur la facturation de l’utilisation des locaux. Par ailleurs, l’utilisation du patrimoine existant, notamment les équipements intégrés aux établissements scolaires, n’est pas optimale, ce qui est contraire à l’intérêt collectif.

Pour surmonter ces obstacles, la loi du 6 juillet 2000 modifiant celle du 16 juillet 1984 relative à l’organisation et à la promotion des activités physiques et sportives a rendu obligatoire la signature de conventions entre les établissements, leur collectivité de rattachement et les propriétaires d’équipements sportifs. Ces conventions étaient

auparavant facultatives. Il conviendra de s'interroger sur les effets de cette loi.

Vous mettiez d'autre part en évidence, dans le même courrier, l'absence de recommandations quant aux caractéristiques des équipements requis pour l'enseignement de l'Éducation physique et sportive. Ceux-ci doivent en effet intégrer plusieurs usages :

scolaires, mais aussi compétitifs, ludiques et de détente. Il est également opportun de tenir compte des évolutions des pratiques sportives et des questions liées à la sécurité et à la responsabilité.⁴

J'ai considéré qu'il était opportun d'élargir la réflexion à l'organisation de l'Education Physique et Sportive dans sa globalité.

La mission a procédé par auditions et visites de terrain. Trois régions ont été visitées :

Languedoc-Roussillon, Limousin, Nord-Pas-de-Calais et deux départements d'outre-mer : la Martinique et la Guadeloupe. Elle a rencontré des élus, des fonctionnaires d'autorité et des organisations représentatives. Les auditions au Ministère de l'Education Nationale ont permis de recueillir les avis de différentes personnalités concernées par l'objet de la mission.

Le rapport part d'un triple constat, présenté en 1ère partie, sur l'enseignement en référence avec les programmes nationaux et l'état du patrimoine des équipements, sur le régime juridique acceptable, ainsi que sur le fonctionnement effectif de la collaboration entre les différents intervenants. La seconde partie présente des propositions sur les équipements, l'enseignement et les aspects juridico-institutionnels.

5

B – QUELQUES RAPPELS HISTORIQUES

L'héritage du patrimoine

Il peut sembler utile de préciser que le contexte dans lequel se situe actuellement l'enseignement de l'éducation physique et sportive (EPS) a profondément évolué depuis les dernières décennies.

Sur un plan quantitatif, l'évolution de la scolarité dans le second degré a vu les effectifs passer de 2 500 000 élèves à près de 6 000 000 en quarante ans. Le nombre des enseignants d'Education physique et sportive est passé lui, de 9 500 à environ 39 000 (enseignement public et privé).

Sur le plan des contenus d'enseignement, à partir des instructions officielles de 1967, l'enseignement de l'Éducation physique et sportive a recouru à la diversité des pratiques sportives. L'institution de programmes officiels de cette discipline pour le collège en 1996 et pour le lycée en 1999, précise le recours aux différents groupes d'activités physiques (huit pour le collège).

Sur un plan institutionnel, depuis 1981, l'Éducation physique et sportive et ses enseignants sont rattachés au ministère de l'Éducation Nationale, confortant ainsi son statut de discipline d'enseignement.

Les lois de décentralisation, en attribuant une compétence aux régions et aux départements en matière de conception, d'entretien des bâtiments pour les lycées et collèges, ainsi que la loi sur le sport de 1984 puis celle de juillet 2000 ont modifié le cadre de responsabilité des conditions matérielles d'enseignement.

La demande sportive a parallèlement considérablement évolué. Au niveau de la société dans son ensemble, les modes de pratiques se sont diversifiés ainsi que les activités sportives. Le nombre de pratiquants est en progression constante. Les demandes ne se situent plus seulement dans les secteurs associatifs sportifs (de compétition et scolaires) mais également, de manière très forte dans des secteurs moins « institutionnels » : les jeunes dans les quartiers, le troisième âge, les pratiques d'entretien, de loisirs, etc. Cette évolution est peut-être due à l'effet positif d'une éducation physique et sportive scolaire, mais plus généralement à une évolution des modes de vie.

Pour assurer l'enseignement de l'éducation physique et sportive de façon harmonieuse sur l'ensemble du territoire national, il est nécessaire de disposer d'équipements diversifiés et de qualité pour atteindre les objectifs fixés par les programmes d'enseignement, dans des conditions permettant la sécurité des élèves et garantissant la plus grande polyvalence.

Ces installations et leur équipement sont coûteux en investissement et en fonctionnement.

Leur utilisation ne peut donc être limitée au seul usage scolaire. À partir des années 1960, la politique nationale d'équipements intégrés aux établissements scolaires assurée par l'État a été abandonnée au profit d'une maîtrise assurée par les communes, dans la perspective d'un usage à plein temps, pour faire notamment face aux demandes croissantes du secteur associatif. Au fil des années, la part de

l'investissement assuré par l'Etat (la politique des IV^o, V^o et VI^o plans) s'est amenuisée jusqu'au transfert de compétences lié aux lois de décentralisation.

Sur une utilisation globalisée sur l'ensemble de l'année, on peut considérer que l'usage scolaire ne représenterait que **le tiers du temps disponible**. Il semble légitime que, dans un souci de rentabilisation d'usage, et compte tenu du développement de la demande sportive, cette politique d'utilisation à plein temps soit maintenue.

La maîtrise d'ouvrage confiée aux communes a néanmoins entraîné un certain nombre d'inconvénients :

- dans la conception des équipements où très souvent les priorités ont été accordées aux préoccupations associatives et à l'exigence de normes établies par les fédérations sportives prévues pour des sportifs adultes, et non pour des enfants et des adolescents.

Des conflits sont fréquents dans certaines communes où des installations spécifiques prévues essentiellement pour un usage sportif de haut niveau amènent des situations préjudiciables à l'enseignement de l'Éducation physique et sportive. L'usage scolaire plus intensif, n'est pas toujours suffisamment surveillé du fait de la démobilisation de personnels de surveillance de l'équipement placés sous l'autorité communale, et qui ne se sentent pas concernés par ce temps d'occupation, fait craindre une détérioration des équipements coûteux. De plus, la pression du secteur associatif peut amener les collectivités à en interdire l'accès aux utilisateurs scolaires.

- Dans la localisation des installations qui n'ont pas toujours été prévues à proximité des établissements scolaires ce qui amène, de par les déplacements induits, une perte de temps dans les apprentissages.

L'essentiel du parc sportif français a été construit dans les décennies 1960 à 1980. On peut estimer que près de 50% des gymnases et salles spécialisées ont été construites dans cette période ainsi que près de 85% des piscines. **Se pose actuellement la question de la réhabilitation de ces installations accentuée dans certains territoires par les récentes catastrophes naturelles (dans les DOM-TOM) et industrielles (dans la région toulousaine...).**

Les lois de décentralisation : un tournant

Si les textes sont précis en ce qui concerne le transfert de compétences aux différents niveaux de collectivités locales, la question des

équipements destinés à l'enseignement de l'Éducation physique et sportive n'a pas trouvé de réponse explicite.

Les équipements intégrés, qui étaient propriété de l'Etat antérieurement à la loi, ont été transférés aux Régions et aux Départements. Cela concerne notamment des lycées «historiques» de centre-ville, dont le coût d'entretien et de fonctionnement est assuré en totalité par la Région. **Cette situation provoque des inégalités au sein d'une même région entre les différentes communes. Les plus récentes ont bien souvent la charge entière de l'enseignement de l'Éducation physique et sportive et mettent à disposition les installations municipales sans nécessairement obtenir de compensation par une convention équitable.**⁸

La mission a constaté qu'il lui était difficile, sinon impossible, d'obtenir un constat précis au niveau du Ministère de l'Education Nationale et des Académies en ce qui concerne :

- l'inventaire des installations sportives intégrées aux établissements scolaires et leur régime de gestion ;
- l'inventaire des installations utilisées pour l'enseignement de l'Éducation physique et sportive par les collégiens et les lycéens ;
- l'état des différentes situations locales de régime d'utilisation (gratuité, location, etc) ;
- l'état selon les établissements du temps de déplacement pour se rendre sur ces installations, par conséquent du respect des temps d'enseignement pour l'Education Physique Sportive et de ses programmes.

La circulaire interministérielle du 9 mars 1992 précise les modalités de transfert des équipements sportifs scolaires des écoles, collèges et lycées aux communes, départements et régions. Elle indique que les charges de fonctionnement relèvent du budget des établissements, tandis que les investissements sont à la charge des collectivités. Si cette circulaire a permis certaines évolutions positives, elle n'a pas apporté la solution souhaitée.

Les Préfets n'ont pu ou voulu prendre d'initiatives sur ce sujet (en cas d'échec de règlement amiable, il n'y a pas d'inscription d'office de dépenses obligatoires).

La loi de juillet 2000 dans son article 40 rendant obligatoire le passage de conventions ne semble pas toujours suivie d'effets.

Les situations sont très différentes entre régions et départements. L'administration centrale du Ministère de l'Education Nationale ainsi que celle de la Jeunesse et Sports ne disposent pas d'un état exhaustif des dispositions retenues sur le territoire national par les différents niveaux de collectivité. Aucune enquête administrative n'a été effectuée dans ce sens depuis les lois de décentralisation.

L'éducation physique et sportive est maintenant une discipline d'enseignement à part entière depuis son intégration à l'Education Nationale :

- elle a des programmes depuis peu, ce qui a pour conséquence une exigence **d'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire**. Tous les jeunes scolarisés doivent pouvoir bénéficier des mêmes conditions d'enseignement et pouvoir ainsi prétendre aux mêmes possibilités d'acquisitions de compétences prévues par les programmes officiels.

- Ces compétences sont évaluées dans les examens (Brevet, Baccalauréat, etc).

L'éducation physique et sportive est cependant une discipline à part, dans la mesure où elle nécessite pour son enseignement des installations et des équipements diversifiés, coûteux en investissement et en fonctionnement qui ne peuvent être limités pour leur usage aux seuls utilisateurs scolaires. Les représentations de l'éducation physique et sportive ne la font pas considérer comme une discipline au même titre que les autres. Des considérations ludiques, de santé, de socialisation, de discipline des comportements, de l'acquisition de techniques sportives lui sont fréquemment associées.

Les principaux problèmes rencontrés sont de trois ordres :

- l'impossibilité pour de trop nombreux établissements de pouvoir assurer la totalité des programmes d'enseignement par :

Un manque d'installations disponibles, notamment couvertes en cas d'intempéries

L'éloignement des installations qui entraîne des temps de déplacements importants s'effectuant au détriment du temps consacré à l'enseignement ;

Une diversification insuffisante des pratiques (offre d'activités de pleine nature insuffisante) ;

La polyvalence de certains équipements accueillant des manifestations culturelles ou sociales durant les plages horaires prévues pour l'enseignement de l'Education physique et sportive ;

- Un patrimoine sportif souvent vétuste, parfois inadapté, etc.
 - Dégradations diverses liées à des actes de malveillance.
 - des difficultés liées au cadre juridique et aux compétences :
 - les installations sont généralement municipales et les compétences sont attribuées aux régions et départements, et l'obligation de conventionnement est différemment acceptée selon les territoires. Les problèmes liés au financement, tant de l'investissement que du fonctionnement ;
 - la maîtrise des plannings d'utilisation des installations obéit à des ordres de priorité différents selon les communes ;
 - le contexte matériel lié à la sécurité des bâtiments et aux problèmes de responsabilité devient une préoccupation majeure ;
 - les problèmes liés au personnel assurant le gardiennage, la maintenance et la gestion de statuts différents.
 - les manques institutionnels :
 - les administrations Jeunesse et Sports et Education Nationale sont dans l'impossibilité de fournir un inventaire des installations existantes et utilisées ou utilisables par les scolaires ;
 - il n'y a pas de recommandations ou de programme « idéal » pour l'enseignement de l'éducation physique et sportive selon les établissements, leur taille et leurs besoins ;
 - la situation de l'enseignement de l'éducation physique et sportive dans ses aspects matériels ne peut être établie tant au niveau national qu'au niveau des Académies. Les informations ne peuvent être recueillies que de façon parcellaire, sans protocole institué précis.
- Le constat que nous établissons et les propositions que nous formulons s'inscrivent dans ce contexte nouveau des récentes Lois confortant la décentralisation et le « souci d'adapter au mieux l'organisation des collectivités à la diversité des territoires qu'elles ont à administrer ».

11

CHAPITRE 1 LE CONSTAT

12

A – L'ENSEIGNEMENT DE L'ÉDUCATION PHYSIQUE ET SPORTIVE DANS LE SECONDAIRE

Le contexte réglementaire

Les programmes pour les collèges (arrêté du 18 juin 1996) prévoient de programmer sur les quatre années du collège un ensemble équilibré

d'activités en tenant compte de leurs différents apports spécifiques. Chacune des activités travaillée donne lieu à une formation d'au moins vingt heures. Huit groupes d'activités physiques doivent être abordés :

- activités athlétiques
- activités aquatiques
- activités gymniques
- activités physiques artistiques
- activités physiques de combat
- activités physiques d'opposition de duels : sports de raquettes
- activités de coopération et d'opposition : sports collectifs
- activités de pleine nature.

Les savoirs et compétences qui doivent être acquis au collège sont ainsi présentés dans l'ouvrage récent « Qu'apprend-on au collège ? » réalisé par le Conseil National des Programmes :

- s'échauffer efficacement et respecter les règles de sécurité ;
- réaliser une épreuve combinée comportant deux ou trois spécialités : course, saut, lancer ;
- nager sur une longue distance (principalement en crawl), évoluer sous l'eau selon un itinéraire précis, remonter en surface un objet immergé ;
- présenter devant un public un enchaînement préparé de gymnastique (avec au minimum des tours et des renversements) ;
- présenter devant un public un répertoire de figures de base propres aux disciplines artistiques pratiquées (pas de danse, postures de mime, manières de jongler...), jouer un rôle et avoir un regard critique sur une production artistique ;
- maîtriser différents gestes techniques de combat et les enchaîner en tenant compte des points forts et des points faibles de son adversaire, arbitrer ou organiser les rencontres ;
- participer à des matchs, dans un ou plusieurs sports de raquette, contre des adversaires d'un niveau de jeu identique ou proche, en jouant sur les ruptures de rythme, la variété des coups et des déplacements ;
- pratiquer des sports collectifs en adaptant son jeu en attaque ou en défense selon les rapports de force ;
- se déplacer en pleine nature, avec une relative autonomie, en tirant parti des caractéristiques du milieu.

Les programmes des lycées organisent l'enseignement de l'Éducation physique et sportive à partir de deux ensembles d'activités physiques :

- l'ensemble commun qui est constitué des activités les plus fréquemment enseignées dans les établissements scolaires : volley-ball, basket-ball, handball, football, rugby, badminton, tennis de table, courses, sauts, lancers, triathlon, natation, gymnastique artistique, gymnastique acrobatique, escalade, course d'orientation, danse, judo, lutte, course en durée.

- L'ensemble complémentaire dont l'objet est de favoriser l'innovation locale : activités de cirque, boxe française, étirements, gymnastique rythmique, gymnastique aérobic, technique de relaxation, musculation, tir à l'arc ainsi que des activités qui correspondent au patrimoine ou à l'environnement régional : ski, canoë-kayak, voile, etc.

Pour chaque niveau du cursus, les équipes pédagogiques choisiront au moins trois activités afin d'offrir une programmation polyvalente et équilibrée. Deux de ces activités au moins seront issues de l'ensemble commun.

L'analyse de ces programmes, si on isole le cas des activités aquatiques qui fera l'objet d'une analyse particulière, indique que près des deux tiers de l'enseignement doit se dérouler dans des installations couvertes.

Il est à souligner également que les programmes du collège, de rédaction plus ancienne, sont quelque peu différents dans leur conception et formalisation, des programmes du lycée, et génèrent des contraintes en installations plus spécifiques.

Les horaires d'enseignement obligatoires :

En collège 4 heures hebdomadaires pour les classes de sixième et 3 heures pour les autres classes. Soit en règle générale, deux séquences pour chaque niveau de classe par semaine.

En lycée Deux heures par classe pour les trois niveaux en voies générale et technologique.

En lycée professionnel Deux heures en CAP et BEP et trois heures pour les classes de bac professionnel durant leur temps de présence au lycée.

D'autres modalités d'enseignement sont possibles :

En lycée :

- un enseignement optionnel facultatif peut être proposé pour les trois niveaux de classes et correspond à trois heures hebdomadaires supplémentaires ;

- un enseignement complémentaire peut être proposé à des élèves sur les trois niveaux de classes et correspond à cinq heures supplémentaires (dont quatre d'activité physique).

En lycée professionnel, des possibilités d'ateliers de pratique en Éducation physique et sportive peuvent être proposées (2 heures).

Certains établissements (collèges et lycées) accueillent des sections sportives scolaires concernant une spécialité sportive et dont les horaires sont variables (en général, plus de trois heures hebdomadaires).

Tous les établissements sont tenus de proposer une association sportive animée par les enseignants d'Éducation physique et sportive dont un forfait d'animation de trois heures hebdomadaires est compris dans leur service. Les compétitions se déroulent le mercredi après-midi, mais en règle générale des temps d'entraînement sont situés en temps périscolaire durant la semaine.

Un constat :

Il est difficile aux différents niveaux de l'administration de l'Éducation Nationale d'obtenir un état de l'enseignement de l'Éducation physique et sportive, tant en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes qu'en ce qui concerne les conditions matérielles d'enseignement qui sont liées.

Aucune enquête nationale récente n'est disponible actuellement. A notre connaissance, le dernier document publié est une note d'information (92.40) de la direction de l'évaluation et de la prospective résultant d'une enquête réalisée en 1990-1991 auprès de 2 112 collèges, lycées professionnels et lycées d'enseignement général et technique. Cette étude avait permis de dresser un bilan de la situation de l'Éducation physique et sportive pour cet échantillon représentatif à partir de l'examen :

- des équipements sportifs
- des activités physiques et sportives enseignées
- des conditions de choix et d'amélioration de l'enseignement
- de la place du sport scolaire

La DESCO a retenu le principe d'une enquête par questionnaire concernant les conditions matérielles d'enseignement. Un groupe national de travail a été constitué en 2001.

L'inspection générale de l'Éducation physique et sportive a également constitué un groupe de travail sur ce thème des conditions matérielles d'enseignement.

Les travaux de l'observatoire national de la sécurité sont actuellement les seuls disponibles et concernent une étude réalisée auprès de dix départements en métropole ainsi que d'une visite en Martinique et Guadeloupe.

Le même constat est à effectuer aux niveaux des académies. Dans les rectorats, les informations sont le plus souvent obtenues auprès des Inspecteurs d'Académie Inspecteurs Pédagogiques Régionaux d'Éducation physique et sportive... A leur initiative, ils ont entrepris des enquêtes qui, combinées à leur connaissance du terrain, permettent d'avoir un état des principales difficultés rencontrées. Ces enquêtes ne sont pas recensées au niveau national, ne sont pas réalisées selon les mêmes modalités et ne permettent pas une exploitation homogène. D'autre part, la stabilité et l'ancienneté des inspecteurs est variable d'une académie à l'autre et leur connaissance du « territoire » en dépend, d'autant qu'aucune « mémoire institutionnelle » à ce sujet n'a été organisée.

Dans l'attente d'une enquête nationale, nous pouvons cependant constater qu'en particulier au niveau des collèges, rares sont les établissements en capacité de pouvoir respecter les programmes et enseigner les huit groupes d'activités.

Des renseignements obtenus auprès de plusieurs académies, il ressort que :

- 90 à 100% des collèges enseignent les activités des groupes : athlétique, gymnique, sports collectifs et sports de raquette.
- Environ 60% des collèges enseignent les activités des groupes : sports de combat, activités artistiques, natation.
- Environ 40% des collèges enseignent les activités de pleine nature.

Il semblerait qu'au maximum un collège sur quatre soit en mesure de pouvoir assurer un enseignement conforme aux programmes. Les principales difficultés liées à l'enseignement de l'Éducation physique et sportive

□□L'insuffisance, pour nombre d'établissements, d'installations couvertes :

La mise en œuvre des programmes d'Éducation physique et sportive, en particulier pour le collège, implique qu'environ deux tiers du temps d'enseignement s'effectue dans des installations couvertes. L'organisation des emplois du temps conduit dans la plupart des établissements au travail simultané de plusieurs professeurs et de classes. Il est indispensable de pouvoir disposer des lieux de travail correspondant aux différentes unités d'enseignement, et notamment d'installations couvertes adaptées au contexte local.

□□L'éloignement des installations :

L'implantation des installations sportives qui ne sont pas à proximité des établissements amène à des déplacements d'élèves et à du temps perdu pour l'enseignement.

Il serait intéressant de **pouvoir évaluer le coût des cours supprimés** lors d'intempéries ainsi que le temps perdu lors des déplacements. Dans certains cas, près du tiers du temps d'enseignement est perdu pour les élèves et leurs professeurs sur l'ensemble de la scolarité dans un même établissement.

Il est à noter que l'insuffisance des installations et la nécessité de déplacements concernent le plus souvent les établissements les plus anciens situés en centre-ville, notamment les lycées. Les problèmes liés au « foncier » rendent les solutions difficiles, voire impossibles à trouver. Des réflexions pourraient être conduites :

- relativement à l'organisation du temps scolaire afin de tenir compte du contexte « climatique » en répartissant par exemple différemment les cours selon les périodes de l'année scolaire ;
- en rappelant aux chefs d'établissement la priorité devant être accordée lors de la confection des emplois du temps à l'enseignement de l'éducation physique et sportive.

□□L'enseignement de la natation :

Ce point devrait être prioritaire, il fait l'objet d'une attention particulière dans les programmes scolaires à tous les niveaux d'enseignement. Dans notre société, il est inconcevable que des enfants soient en danger en milieu aquatique. Le « savoir nager » est indispensable au même titre que « le savoir lire ». La répartition des piscines sur le territoire national est inégalitaire.

Alors que la compétence et la formation des enseignants d'éducation physique et sportive le permettent, les problèmes des déplacements et des coûts de location amènent certains établissements à renoncer à cet enseignement.

On peut estimer que près d'un élève sur cinq n'accédera pas à l'enseignement de la natation au cours de sa scolarité, faute d'équipement disponible.

□ □ L'enseignement des activités de pleine nature :

Les évolutions de la société concernant les pratiques d'activités physiques amènent ce type d'activités à devenir de plus en plus importantes dans la formation des jeunes. Elles seront susceptibles d'être davantage pratiquées à l'âge adulte. Leur diversité implique une plus grande richesse en termes d'habiletés spécifiques. Elles permettent une approche pluridisciplinaire. Elles se déroulent hors établissement dans un contexte qui permet une éducation à la responsabilité et à la citoyenneté (prises de risque, relations d'aide et de coopération). Les disparités de pratiques sont évidemment liées aux différences de localisation entre les établissements. Les contextes régionaux permettent de privilégier certains types d'activités.

L'approche de ces activités ne saurait se limiter à la pratique de l'escalade en structures artificielles.

Les difficultés de mise en œuvre sont de nature plus différenciées :

- bien évidemment les lieux de pratiques sont rarement disponibles à proximité des établissements ;
- le temps nécessaire ne peut être trouvé dans le cadre habituel de l'emploi du temps hebdomadaire d'Éducation physique et sportive ;
- l'accès aux installations, outre les frais de transports, est souvent coûteux (location du matériel spécifique) ;
- les problèmes de sécurité, d'encadrement, et de responsabilité sont prégnants ;
- les enseignants ne se sentent pas toujours suffisamment qualifiés pour l'enseignement de certaines activités.

Les enjeux sociaux représentés par la formation des jeunes concernant l'apprentissage de la natation et des activités de pleine nature nous incitent à proposer que soit recherchées, pour les élèves ne pouvant y accéder de façon régulière, des modalités d'enseignement sous forme de temps concentré, de stages, etc. Le territoire national est suffisamment riche en structures d'accueil pour permettre un accès

démocratique dans le cadre scolaire, à des pratiques sportives qui ne sauraient être réservées à certaines catégories sociales.

□ □ L'enseignement d'autres activités, notamment artistiques et sports de combat :

La faiblesse de leur part relative dans l'enseignement de l'Éducation physique et sportive, de notre point de vue, tient pour partie à des insuffisances d'installations mais aussi à des problèmes de formation initiale des enseignants. La grande diversité d'activités physiques et sportives demandées par les programmes pose problème pour des enseignants dont la formation est ancienne et que la formation continue n'a que peu concernés. Le rôle de la formation continue pour cette discipline est essentiel, les activités supports pour cet enseignement étant en mutation constante. En un siècle, depuis « la méthode française », « la méthode naturelle », les « instructions officielles de 1967 » jusqu'aux programmes actuels, les bouleversements sont complets. Un enseignant recruté pour plus de trente ans ne peut connaître initialement ce que seront les supports de son enseignement en fin de carrière.

Les représentations de l'Éducation physique et sportive :

L'Éducation physique et sportive est une discipline d'enseignement obligatoire qui a ses programmes et son volume horaire d'enseignement clairement définis. Elle est évaluée dans le cadre des différents examens qui ponctuent la scolarité. Néanmoins, une des difficultés semble résider dans le déficit des « représentations » qui sont liées à son enseignement.

Plus de vingt ans après le rattachement de ses enseignants au ministère de l'Éducation Nationale, elle est encore considérée comme une discipline « particulière ». Les raisons en sont multiples et ne peuvent dans le cadre de ce rapport être développées, mais simplement évoquées :

- elle est la seule discipline qui s'adresse prioritairement au corps et au mouvement ;
- son enseignement s'effectue dans des installations particulières ;
- le poids de l'histoire : au cours du siècle de multiples et successives influences (militaires, hygiénistes et médicales, sportives etc.) ont profondément modifié ses supports d'enseignement et les conditions matérielles de celui-ci ;

- Bien qu'évaluée aux examens, elle n'a pas le statut d'une discipline « sélective » intervenant dans l'orientation des élèves ;
- Pour les élèves, si elle est une discipline majoritairement appréciée, elle n'est pas considérée comme une discipline comme les autres ;
- Le corps des professeurs d'Éducation physique et sportive est régi par un statut particulier.

Nos entretiens et rencontres ont permis de constater la grande diversité des représentations de cette discipline à tous les niveaux de responsabilité, tant au niveau de l'Éducation nationale qu'aux niveaux politiques.

Un effort d'information, en interne comme en externe, devrait être effectué : il ne peut être laissé, comme actuellement, aux seuls enseignants d'éducation physique et sportive et à leurs organisations professionnelles.

Les questions liées à la sécurité et à la responsabilité :

Il y a une réelle inquiétude dans le monde de l'enseignement et plus particulièrement celui des enseignants d'Éducation physique et sportive, en relation avec la possibilité d'être « mis en cause » sur le plan judiciaire, dans le cadre de leur activité professionnelle :

- suite à des accidents dont seraient victimes des élèves ;
- suite à des problèmes de « relation » avec des élèves ;

L'école n'est plus un lieu avec un droit particulier, le droit de la société civile y est de plus en plus introduit. Les usagers de l'école ont de plus en plus tendance à faire recours contre des décisions relatives au fonctionnement du système scolaire. En cas d'accidents, voire d'incidents, ces usagers réclament des responsables, la répression de ceux qu'ils estiment coupables. Nous entrons désormais dans une période où l'activité pédagogique devient de plus en plus une activité à risques.

Le professeur d'éducation physique et sportive se trouve ainsi pris entre deux exigences :

répondre à la demande sociale exprimée par les programmes et orienter son action vers des activités motivantes, souvent potentiellement dangereuses, et, d'autre part, les risques liés à la possibilité d'accident et des conséquences qui pourraient en découler.

Les situations à risques sont certes liées aux caractéristiques des activités physiques elles mêmes mais aussi au contexte de cet enseignement. Sur ce point, nous renvoyons aux travaux de l'observatoire national de la sécurité des établissements scolaires qui identifie les principales situations à risques, notamment dans son rapport de 1996 :

- l'état général des installations
 - surfaces d'évolutions glissantes liées à des infiltration d'eau
 - menaces de chutes d'éléments de construction (faux plafonds, murs etc.)
 - flocages d'amiante
 - aires d'évolutions dégradées, déformées, trouées, etc
 - présence de vitres, vitrages, non protégés
 - éclairage de sécurité non protégé
 - obstacles gênants rendant les évolutions dangereuses, matériel mal rangé, angles vifs
 - vestiaires et sanitaires : l'absence d'entretien, l'inadéquation des locaux, leur exigüité les rendant sales voire insalubres
 - l'état du matériel
 - les fixations des cages de handball, football, des panneaux de basket-ball, des rails (cordes à grimper) des poteaux de volley-ball
 - les agrès abîmés rendus dangereux, les tapis et matelas usés
 - les problèmes liés au gardiennage et à la surveillance durant les cours (intrusions et visites « extérieures », vols dans les vestiaires ..).
- Le recours à des espaces extérieurs, lieux de passages divers, présence de chiens dangereux
- les problèmes liés aux déplacements pour se rendre sur les installations extérieures : le métro, les traversées de routes, les quartiers difficiles, etc...

Au terme de cet inventaire des principales difficultés rencontrées pour l'enseignement de l'Éducation physique et sportive, il semble intéressant de reprendre les finalités et objectifs de cet enseignements tels qu'ils sont définis dans les récents programmes du lycée :

o Finalités :

Comme les autres disciplines, l'éducation physique et sportive participe aux missions définies pour le lycée : favoriser l'accès au patrimoine culturel et le développement de capacités de jugement, viser à l'acquisition de savoirs fondamentaux sans lesquels les lycéens

ne pourraient devenir des citoyens responsables et ouverts, susceptibles de s'intégrer dans une société démocratique. Dans le cadre de ces missions, la finalité de l'éducation physique et sportive est de former, par la pratique des activités physiques, sportives et artistiques, un citoyen cultivé, lucide, autonome. Ce citoyen est responsable de la conduite de sa vie corporelle pendant la scolarité et tout au long de sa vie, attentif aux relations sociales, pleinement acteur et critique dans l'évolution des pratiques culturelles.

o Objectifs :

L'apport de l'éducation physique et sportive à la formation globale est particulier, original et irremplaçable. Son enseignement fait vivre à tous les élèves des expériences corporelles collectives et individuelles qui permettent au travers de la réussite, donc de l'efficacité de chacun, l'accès à une citoyenneté en acte, l'équilibre et le développement personnel, la réalisation de soi. Se confronter aux activités physiques, sportives et artistiques, permet de vivre une diversité d'expériences corporelles, afin d'enrichir et d'élargir ses connaissances, ses compétences, ses savoirs, ses aptitudes.

Parmi ces expériences, les lycéens ont la possibilité de réaliser des performances en relation au temps et à l'espace, de s'adapter à différents environnements, de concevoir et réaliser des actions à visée artistique ou esthétique, de se confronter à autrui selon des codes, des règles et une éthique. En même temps, ils doivent apprendre à s'engager dans l'activité, à prendre des risques et contrôler leur engagement, à développer leurs propres ressources pour acquérir une meilleure connaissance de soi, à planifier un projet d'apprentissage et/ou d'entraînement, à apprécier les effets de la pratique sur eux-mêmes et sur l'environnement, à échanger collectivement et développer des attitudes citoyennes. Toutes ces expériences sont mêlées dans chaque activité physique, sportive et artistique, et concourent au développement de l'élève.

Ces finalités et objectifs assignés à l'éducation physique et sportive sont ceux de la fin de scolarité. Ils concernent maintenant la quasi totalité de la jeunesse française et doivent être applicables sur l'ensemble du territoire.

B – LES INSTALLATIONS SPORTIVES

« Un patrimoine sportif mal connu... »

Il n'existe pas d'inventaire précis et actualisé du patrimoine sportif sur l'ensemble du territoire national.

L'administration de la Jeunesse et des Sports disposait au début des années 1980 d'un fichier national des équipements sportifs qui a été abandonné, vraisemblablement suite aux lois de décentralisation.

L'INSEE a établi un inventaire communal en 1988, mais les données telles que portées à notre connaissance sont insuffisamment précises (cartographie signalant la présence ou l'absence de typologie d'équipements dans les communes). Les informations disponibles sont donc incomplètes, voire dans certains cas obsolètes.

Les différents niveaux d'administration ou d'organisations proposent des informations, mais dont le cadre de recueil n'est pas identique et ne permet pas une exploitation nationale.

- L'Education Nationale : la DPD (Direction de la programmation et du développement) dans ses enquêtes renseignées par les établissements dispose de quelques rubriques concernant les espaces pour l'éducation physique et sportive mais cela ne concernerait a priori que les équipements intégrés.

- Les rectorats et les inspections académiques n'ont généralement pas de service chargé d'établir un état des installations utilisées pour l'enseignement de l'Éducation physique et sportive. Les Inspecteurs Pédagogiques Régionaux d'Éducation physique et sportive le plus souvent ont effectué des enquêtes, à leur initiative, selon des protocoles non harmonisés et donc peu exploitables au niveau national.

25

- Les organisations syndicales, le SNEP plus particulièrement, ont effectué des enquêtes auprès de leurs adhérents. Les résultats, de ce fait, ne peuvent pas être exhaustifs.

- Les collectivités territoriales, Conseils régionaux et généraux disposent pour certains, nous l'avons constaté pour l'Hérault et le Nord lors de nos visites, d'un état détaillé des installations disponibles et utilisées pour les collèges de leur ressort.

- Seul le niveau communal permettrait, par l'inventaire réglementaire et la responsabilité de gestion des installations, un niveau d'information précis.

En l'absence d'inventaire, on ne peut donc se référer qu'à des estimations notamment celles établies en 1995 par la Mission de l'Équipement du ministère de la Jeunesse et des Sports

qui donnait les résultats suivants :

Equipements sportifs de plein air 115 000

Dont, notamment :

- stades (grands terrains de jeux et/ou pistes d'athlétisme) 22 500
- petits terrains de jeux (« plateaux polyvalents ») 35 000
- courts de tennis de plein air 45 000
- piscines de plein air 2 500

Equipements sportifs couverts 35 000

Dont, notamment :

- salles multisports 15 000
- salles semi-spécialisées ou spécialisées 10 000
- courts de tennis couverts 4 000
- piscines couvertes ou découvrables 1 750

Un patrimoine sportif « vieillissant » :

Ces données sont caractéristiques de la politique conduite entre les années 60 et 80 où, sous l'impulsion de l'État, afin de répondre principalement aux impératifs scolaires et sportifs de compétition, la France s'est dotée d'un patrimoine sportif constitué d'équipements de même typologie répondant principalement aux normes établies par les fédérations sportives.

26

Pour aider à la planification en 1974, le Ministère de la Jeunesse et des Sports avait établi des grilles définissant, par type d'équipement, des surfaces globales en fonction de la population et surtout des besoins scolaires. Ces données sont évoquées parfois encore comme références par certaines collectivités. Les surfaces et équipements prévus le sont strictement dans une perspective utilitaire et assez rigide.

On peut remarquer que les salles spécialisées ou semi-spécialisées (tennis de table, sports de combat, gymnastique, danse, etc.) sont moins nombreuses que les salles multisports . Le nombre de piscines couvertes est, lui aussi, relativement faible.

Une enquête du C.N.F.P.T. en 1998 portant sur **1744 salles d'activités physiques et sportives**, assez représentative, concernant l'année de mise en service, donne les résultats suivants :

- 64 ont été construites avant 1960 soit 3,6%
- 332 ont été construites entre 1960 et 1970 soit 19%
- 548 ont été construites entre 1970 et 1980 soit 31,4%
- 435 ont été construites entre 1980 et 1990 soit 25%
- 365 ont été construites après 1990 soit 21%

En ce qui concerne **les piscines couvertes (sur 342)**

- 21 ont été construites avant 1960 soit 6%
- 94 ont été construites entre 1960 et 1970 soit 27,5%
- 175 ont été construites entre 1970 et 1980 soit 51 %
- 29 ont été construites entre 1980 et 1990 soit 8,5%
- 23 ont été construites après 1990 soit 7%

Des études intéressantes ont été conduites à la fin des années 1980 par la mission technique de l'équipement du S.E.J.S. et plus récemment dans le cadre du projet OPMOD (projet d'opération nationale de modernisation du patrimoine sportif) en 1998 qui analysent qualitativement ce patrimoine. Elles font apparaître la nécessité de conduire des opérations²⁷ de réhabilitation, de modernisation qui devraient s'intégrer dans le cadre du schéma des services collectifs du sport. Elles devront faire l'objet d'une réflexion qui devra intégrer l'évolution des pratiques et attentes sportives, et notamment celles de l'Éducation physique et sportive.

Une approche « fonctionnelle » des espaces sportifs :

Les données obtenues par les différentes enquêtes signalées nous renseignent imparfaitement sur la nature des installations. Toutes n'ont pas les mêmes fonctions, le Stade de France ne peut être considéré au même titre qu'un stade intégré à un établissement scolaire. François VIGNEAU (« Les espaces du sport », collection Que sais-je ?), tout en regrettant une insuffisante diversification des espaces sportifs en France, propose à partir d'une analyse fonctionnelle une classification de ceux-ci :

- les espaces de représentation sportive dont la vocation première est d'accueillir un nombreux public venant assister à des manifestations sportives ;
- les espaces de réalisation sportive qui ont pour fonction de permettre le déroulement des compétitions (civiles, scolaires, corporatives etc.) qui sont l'aboutissement, la réalisation du travail effectué à l'entraînement. Ils représentent la grande majorité des équipements sportifs français ;

- Les espaces de préparation sportive : installations conçues pour permettre l'entraînement dans toutes ses composantes (technique, tactique, physique, mentale ..). Ce sont le plus souvent des centres destinés aux sportifs de haut niveau ;
- Les espaces de formation physique et sportive : équipements conçus pour l'EPS et pour l'initiation et le perfectionnement sportif ;
- Les espaces de mise en condition physique (parcours santé, salles de mise en forme ..)
- Les équipements de récréation physique et sportive (bases de plein air et de loisir, équipements sportifs de proximité, complexes de loisirs aquatiques, piscines sport loisir..);
- Les espaces d'excursion.²⁸

Une approche par fonction nous semble impérative dans les démarches souhaitables d'inventaire national et de planification d'installations nouvelles et/ou de réhabilitation. Des pratiques sportives qui évoluent :

Les études réalisées sur les pratiques sportives des Français signalent un certain nombre d'évolutions :

- le cadre associatif attire toujours autant de sportifs et la pratique devient plus régulière ;
- un sportif touche à plusieurs sports, surtout pendant les périodes de vacances ;
- la palette des sports s'élargit ;
- l'accentuation du temps libre et les facilités accrues d'accès à la pratique sportive assurent la promotion du loisir sportif ;
- le sport est un phénomène massif, mais qui ne recouvre nullement une réalité uniforme ce qui conduit à une notion de « pluriel sportif » ;
- toute activités confondues, les femmes pratiquant le sport sont aujourd'hui presque aussi nombreuses que les hommes ;
- les contraintes familiales ne semblent plus être un obstacle, bien au contraire, on observe une pratique sportive parents-enfants.

Ces évolutions se traduisent par :

- Une intensification des usages de type de loisirs et ludiques des lieux liés :
 - à l'utilisation des lieux de sport comme lieux de détente
 - à la part croissante du troisième âge parmi les usagers ²⁹

□□ au développement de pratiques incluant une part importante de découverte, de promenade, voire de tourisme et dont le caractère sportif peut être plus ou moins prononcé (la randonnée, le VTT)

- Le développement de pratiques intenses

□□ Le nombre de sportifs adeptes d'une pratique intense s'accroît. Ce sont des sportifs qui, sans pour autant s'inscrire dans le sport de haut niveau, mènent des entraînements sérieux, soutenus et réguliers.

- La diversification croissante des lieux de sport :

□□ les lieux fermés traditionnels (gymnases, salles spécialisées, piscines, stades) ;

□□ les lieux de pratiques en milieu naturel, de plus en plus ouverts ;

□□ les espaces urbains ouverts qui sont maintenant de plus en plus investis par la pratique sportive pour une pratique plus « nomade » ;

□□ l'espace public (places, trottoirs, voiries).

Ces considérations mériteraient d'être approfondies mais leur rappel nous semble nécessaire dans le cadre de notre mission, car il montre que la conception des équipements ne peut se faire sans une étude préalable des besoins des différents usagers, afin de permettre une bonne programmation et une meilleure cohabitation.

De nouveaux impératifs

□□ Les dimensions des gymnases :

Comme le montrent les travaux du SNEP, les dimensions des gymnases pourraient être modifiées afin de permettre un travail plus aisé des classes. La norme de surface 44mx20m en étant quelque peu étendue, sans surcoût excessif, peut permettre un travail intégrant de nouvelles activités, ou plusieurs groupes ou classes.³⁰

□□ Les conditions techniques du confort :

S'il ne s'agit pas d'une notion tout à fait nouvelle, son appréhension globale est néanmoins récente.

- Tout d'abord le sol : c'est l'un des paramètres les plus importants. Les constats de l'observatoire national de la sécurité ont montré que bien souvent la nature des sols est inadaptée à la pratique de jeunes enfants. Un sol adéquat répond à des exigences sportives de polyvalence mais aussi médicales et psychologiques. Il doit permettre un entretien facile. Le sol et son revêtement ne doivent pas faire l'objet d'un choix en fin de chantier ou de restrictions budgétaires.

- La température et les conditions thermiques : la nature des parois et des sols interviennent sur le ressenti de la « température ». Le système

de chauffage est souvent source de nuisances sonores. Chauffage et ventilation doivent s'adapter aux variations diverses : saisonnière, de fréquentation, de type de public, d'activité pratiquée, phénomènes de condensation...

- L'éclairage naturel ou électrique, la maîtrise du bruit par la qualité acoustique sont également des paramètres essentiels.

La réduction sans concession, et à tous les niveaux d'équipement, du risque d'accident contribuera au renforcement de la notion psychologique de confort. Certains agrès ou matériels pour adultes sont inadaptés aux apprentissages et source d'accidents.

La centralisation exclusive sur les espaces d'évolution a conduit à négliger les autres espaces d'accompagnement des installations sportives.

- Les vestiaires et sanitaires sont souvent peu appropriés aux exigences de confort et d'hygiène actuelles. L'attention portée actuellement aux exigences de surveillance des 31 élèves, à la sécurité impliquent des évolutions dans les conceptions des installations. Le contrôle des entrées et du gardiennage doit faire l'objet d'une attention particulière.

- L'accueil d'utilisateurs diversifiés nécessite l'utilisation de locaux de rangements diversifiés et adaptés dans leur accès et dimensions.

- Les gymnases pourraient également pouvoir intégrer une salle pour la formation théorique équipée en matériel audiovisuel.

D'autres éléments, tels que les volumes, les couleurs, la décoration, sont à considérer.

Les compétences de la mission et le temps imparti ne permettent pas d'approfondir et de détailler ces aspects. Au niveau des collectivités, des administrations concernées, des associations spécialisées des réflexions, des travaux sont réalisés ou en cours.

La mission propose que l'Etat reprenne un rôle en fédérant ces initiatives selon un dispositif dont l'objectif serait de proposer des solutions de conception d'équipements et/ou de réhabilitation qui tiendraient compte des besoins des différents utilisateurs et usages et de l'évolution des pratiques.

La réalité des coûts.... Leur connaissance est fondamentale car elle est déterminante dans la position des instances délibératives. Elle est souvent méconnue par la plupart des utilisateurs qui sont également contribuables....32

COÛT D'EXPLOITATION D'UN GYMNASSE 44x22

Dépenses d'exploitation moyenne par poste, année 2001

Nature de la dépenses Coût en euros Coût en francs %

Salaire du personnel (6ème échelon agent d'entretien)

72 490 475 500* 63,28

Chauffage des locaux – Eau chaude sanitaire

22 424 147 092 19,57

Eclairage des locaux 5 848 33 360 5,1

Consommation d'eau 2 237 14 674 1,95

Entretien courant (petites réparations maintenant bâtiment et systèmes en état) – régie sport 5 267 34 552 4,6

Remplacement du matériel sportif d'usage courant 1 448 9 500 1,26

Contrat de maintenance systèmes 3 371 22 115 2,95

Assurances 1 476 9 860 1,29

Total 114 561 751 653 100

* 3 agents d'entretien à un échelon moyen pour une amplitude horaire de 7h à 23h, six jours sur 7

Le coût moyen d'exploitation d'une piscine couverte (400m² de plan d'eau) serait estimé entre 3,5 MF et 4 MF (dont 50% de personnel).33

COÛTS D'INVESTISSEMENT

Il ne s'agit ici que d'ordres de grandeur car les coûts dépendent des programmes proposés, du contexte local et des conditions du marché.

Ces estimations s'entendent hors coût terrain viabilisé :

- Gymnase (44m x 22m) sans gradins 1 à 1,7 millions d'euros
- Piscine couverte (400m² de plan d'eau) 3 à 4,5 millions d'euros
- Terrain de football en stabilisé 0,4 à 0,5 millions d'euros
- Piste de 400m en synthétique plus sautoirs 0,7 à 1 million d'euros

A partir de ces données selon une estimation effectuée dans une commune de la grande banlieue parisienne, sur la base de 4000 heures environ d'amplitude d'ouverture de fonctionnement dans l'année :

- pour un complexe sportif mis à disposition d'un collège comprenant un gymnase type C, deux salles spécialisées et des installations extérieures (terrain en stabilisé, piste en synthétique, sautoirs et aires de lancer) dont le coût de fonctionnement annuel (hors amortissement de l'investissement) avoisine 100 000 euros. Le coût horaire peut être estimé à 25 euros. Le collège utilise ces installations optimales pour

l'éducation physique et sportive un tiers du temps disponible pour l'année soit environ 33 333 euros

- en ce qui concerne la piscine couverte (600 m² de plan d'eau) son coût annuel d'exploitation est d'environ 900 000 euros soit un coût horaire de 225 euros. Le collège utilise la totalité de cette piscine 36 heures par an , soit un coût de 8 000 euros.

Pour le fonctionnement annuel de l'éducation physique et sportive de ce collège de 600 élèves dans des conditions satisfaisantes, la réalité du coût d'utilisation des installations sportives est d'environ 41 000 euros³⁴

C – LE RÉGIME JURIDIQUE

L'article 14 de la loi n° 83 – 663 du 22 juillet 1983 dispose que le Département a la charge des collèges, et la Région celle des lycées. A ce titre, ils en assurent « la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement ».

Les responsabilités qui étaient celles de l'Etat avant la décentralisation leur incombent. A ce titre, ils doivent fournir aux établissements les équipements permettant de dispenser les enseignements et les formations de toute nature figurant aux programmes officiels, notamment l'éducation physique et sportive.

Il convient d'insister sur la double dépendance propre à l'Éducation physique et sportive, dont il n'existe pas d'équivalent dans d'autre discipline :

- dépendance à l'égard d'installations dont le coût est élevé en fonctionnement comme en investissement. De plus, ces installations nécessitent souvent des emprises foncières qui n'étaient pas prévues dans les bâtiments – pensons aux nombreux cours complémentaires transformés en collèges ou à la densité des constructions dans certaines zones urbaines. De plus, ces installations présentent un intérêt pour une grande partie de la population – 63 % des français font du sport – ce qui incite à les concevoir selon une approche non exclusivement scolaire ;

- dépendance par rapport aux conditions climatiques. Il est clair que celles – ci facilitent plus ou moins la pratique extérieure, cette dernière étant parfois indispensable – par exemple pour les activités de pleine nature figurant au programme des collèges selon l'arrêté du 18 juin 1996.

L'article 40 de la loi du 16 juillet 1984 sur les activités physiques et sportives stipule que des conventions peuvent être passées entre les établissements, les collectivités de rattachement et les collectivités propriétaires lorsqu'il n'existe pas d'équipements intégrés. Il n'existe pas d'obligation de conclure et l'économie de la convention n'est pas décrite.³⁵

Plusieurs réponses ministérielles à des questions parlementaires indiqueront que « de tels accords peuvent, le cas échéant, prévoir les modalités d'une participation financière de la collectivité compétente aux charges supportées par la collectivité propriétaire en raison de l'utilisation de ces équipements par les élèves ».

Après une décennie de décentralisation, l'Etat a jugé opportun de préciser le droit existant et d'aider à surmonter les obstacles à l'émergence des partenariats souhaitables. C'est l'objet de la circulaire interministérielle - Education nationale, Jeunesse et Sports, Intérieur - du 9 mars 1992.

S'agissant de **l'investissement**, elle évoque « l'hypothèse d'un refus d'une prise en charge par la collectivité compétente des équipements sportifs nécessaires à l'enseignement de l'Éducation physique et sportive dans un collège ou un lycée » pour préciser qu'il appartient alors à l'Etat de mettre en œuvre les procédures de règlement des dépenses obligatoires.

Deux étapes sont prévues :

- une proposition de règlement amiable accompagnée d'une évaluation de son coût. Elle s'appuierait sur le recensement des équipements sportifs mis à la charge de l'Etat par le décret n° 86 – 684 du 14 mars 1986 pris sur le fondement de l'article 41 de la loi du 16 juillet 1984 ;
- en cas d'échec de cette initiative, inscription d'office des dépenses obligatoires et – le cas échéant – mandatement d'office.

En **fonctionnement**, « la collectivité locale propriétaire ou la personne privée peut demander une contribution au titre de l'utilisation de ces locaux par l'établissement scolaire.

Les dépenses de fonctionnement sont... imputées sur le budget de l'établissement. Les droits d'utilisation doivent... rester proportionnés par rapport au coût de fonctionnement de ces équipements. Toutefois, l'usage des équipements sportifs appartenant à une collectivité³⁶ peut se faire à titre gratuit ». En cas de non-signature de la convention, la collectivité propriétaire doit saisir la chambre régionale des comptes

après épuisement des voies de recours amiable pour obtenir l'inscription d'office des dépenses.

Un point important doit être souligné : avant le transfert de compétence portant sur les collèges et les lycées aux départements et aux régions, l'Etat déléguait des crédits à ces établissements pour leur permettre d'indemniser les propriétaires des installations sportives extérieures à l'établissement. Ces crédits ont été intégrés au 1er janvier 1986 dans la dotation générale de décentralisation attribuée aux départements et régions.

Ces collectivités doivent prendre en considération ces dépenses pour calculer le montant de leur subvention aux établissements relevant de leurs compétences.

Ces principes ont fait l'objet d'interprétations divergentes par certaines collectivités. En Languedoc-Roussillon, le conflit a été tranché par la juridiction administrative dans deux arrêts du Conseil d'Etat du 10 janvier 1994 et du 3 septembre 1997 qu'il est possible de résumer ainsi :

- la circulaire du 9 mars 1992 n'a pas de caractère réglementaire – auquel cas elle aurait été illégale- car elle n'a pas modifié les droits et obligations résultant des lois et règlements en vigueur ;
- le département et la région sont substitués à l'Etat dans les contrats de toute nature que celui - ci avait conclu avant la décentralisation. Il en va ainsi des conventions avec les propriétaires d'équipements sportifs qui ont parfois prévu la gratuité. Si le propriétaire souhaite mettre en cause ces conventions, il doit respecter les conditions contractuelles dans lesquelles elles peuvent être modifiées ou résiliées ;
- les collectivités locales sont tenues d'offrir aux élèves des établissements scolaires dont elles ont la charge un accès approprié aux équipements sportifs requis.

En 1999, à l'occasion du débat parlementaire qui devait conduire à la promulgation de la loi du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale, plusieurs élus ont demandé une modification du droit positif.³⁷

En conséquence, l'article 72 de cette loi prévoyait que l'article L. 1311-7 du code général des collectivités territoriales serait ainsi rédigé : « L'utilisation d'équipements collectifs par

une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte fait l'objet d'une participation financière au bénéfice de la collectivité territoriale, de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte propriétaire de ces équipements..... Les modalités de calcul de cette participation sont définies par convention.... A défaut de signature de cette convention au terme d'un délai d'un an d'utilisation de cet équipement, le propriétaire détermine le montant de cette participation financière qui constitue une dépense obligatoire pour l'utilisateur ».

La loi du 6 juillet 2000 a procédé à une rectification. Le nouvel article 40 III de la loi du 16 juillet 1984 est ainsi libellé : « L'utilisation des équipements se fait conformément aux dispositions de l'article L.1311- 7 du code général des collectivités territoriales, sauf dans l'hypothèse où des conventions de mise à disposition gracieuse ont été négociées ». Ainsi, la gratuité a -t -elle été réintroduite.

Deuxième modification importante dans la loi du 6 juillet 2000 : l'article 40 II modifié de la loi du 16 juillet 1984 dispose que « des conventions sont passées entre les établissements publics locaux d'enseignement, leur collectivité de rattachement et les propriétaires d'équipements sportifs afin de permettre la réalisation des programmes scolaires de l'Éducation physique et sportive ». Il s'agit d'inciter à la généralisation du régime conventionnel qui n'est pas pratiqué partout.

Il doit être une nouvelle fois fait mention de la loi du 12 juillet 1999 déjà citée en tant qu'elle crée les communautés d'agglomération. Celles - ci exercent de plein droit certaines compétences et doivent aussi se voir attribuer trois compétences sur cinq parmi lesquelles la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Il existe ici une opportunité de faire de ces institutions un lieu de partage des ressources et des pouvoirs La mission y reviendra dans la partie du rapport consacrée aux propositions.³⁸

D – LE FONCTIONNEMENT EFFECTIF DE LA COLLABORATION ENTRE LES DIFFÉRENTES AUTORITÉS

La mise en œuvre effective des préconisations législatives sera examinée d'un double point de vue : celui des relations entre les partenaires et celui de l'état du patrimoine.

Les relations entre les collectivités de rattachement, les propriétaires des installations sportives utilisées, essentiellement les communes, et les EPLE prennent la forme de conventions tripartites selon les dispositions législatives dans 40 % des cas. Dans les autres cas existent des conventions bipartites ou encore aucune relation juridique formalisée.

Sur ce point, la mission partage le point de vue par l'Observatoire national de la sécurité des établissements scolaires et de l'enseignement supérieur à la page 108 de son rapport annuel pour 2001 : « L'importance du rôle que doivent jouer les conventions d'utilisation des installations et équipements sportifs a été vérifiée sur le terrain et confirmée par les enquêtes conduites sur le terrain par l'Observatoire ». De plus, l'Observatoire fait remarquer que les conventions ne sont pas toujours accompagnées d'un état des lieux.

Dans ses « Dix propositions », le SNEP adopte une position identique en voyant dans les conventions tripartites prévues par la loi une garantie dès lors qu'elles contiennent des dispositions sur la sécurité, la propreté, l'entretien, le gardiennage et les périodes d'ouverture.

Dans le même temps, les collectivités de rattachement interviennent le plus souvent en investissement et parfois en fonctionnement. Les tarifs pratiqués pour l'utilisation des équipements sont très variables. Ces sujets seront éclairés par l'analyse de deux enquêtes nationales – celle du SNEP conduite en 2000 et 2001, d'une part, celle de la Fédération des villes moyennes, d'autre part, puis par l'analyse de la situation dans quelques régions sur lesquelles la mission a particulièrement travaillé.³⁹

Les réponses à l'enquête du SNEP n'ont pas été exhaustives mais l'échantillon est très large. Les principales conclusions sont les suivantes :

- 19 départements et huit régions construisent des installations intramuros selon des modalités très variables depuis le simple plateau d'EPS jusqu'au gymnase avec des salles spécialisées et aux aires d'athlétisme ;
- tous les départements et régions subventionnent les constructions - là encore très diversement - par exemple de 10 à 80 % pour un gymnase type C ;

- quatre régions et huit départements ont des plans pluriannuels de construction et trois départements ont des plans piscine ;
- 43 départements et neuf régions participent au fonctionnement avec des tarifs dispersés – de 14 à 107 euros par heure de piscine, de 3,5 à 18 euros par heure de gymnase, de 1,5 à 20 euros par heure de stade ;
- 40 % des collectivités de rattachement aident au transport.

L'enquête de la Fédération des villes moyennes date de 1997 et porte sur les comptes 1996.

Elle a été envoyée à 168 communes qui ont répondu à 81 %. Le constat principal était que de plus en plus de départements - 40 en 1997 contre 29 en 1994 - et de régions – 11 en 1997 contre 5 en 1994 - versaient des participations en fonctionnement mais que la moitié des régions et la majorité des départements ne le faisaient pas.

Les arguments des départements ne participant pas en fonctionnement étaient les suivants :

- ils aident les communes pour les écoles primaires de compétence communale
- ils subventionnent les principaux équipements sportifs communaux et ceux qui se trouvent à proximité des collèges
- il existe un risque de perturbation du partenariat départements – communes si des relations marchandes sont instituées⁴⁰

Le montant des participations pour les différents équipements varie dans des proportions voisines de celles dont fait état le SNEP.

Quelques régions sur lesquelles la mission a mené des investigations approfondies seront examinées de près. Elles constituent un échantillon assez représentatif des différentes sensibilités politiques, des contextes géographiques et des relations coopératives ou conflictuelles qui – selon les cas – peuvent prévaloir.

En **Ile de France**, la région construit intra-muros au moins 300 m² par lycée auxquels s'ajoute un terrain de sport. Les installations extérieures sont subventionnées à 40 %, le coût total ne devant pas dépasser 10 MF hors foncier. Un élargissement du subventionnement est envisagé vers les piscines, il est refusé pour les pratiques de golf. La région verse quatre euros par élève pour les déplacements.

Le département de la Seine Saint Denis adopte une politique proche : prise en charge de 50 % du coût du gymnase avec un plafond de quatre millions de francs sur huit.

En **Languedoc Roussillon**, les synergies entre les différentes collectivités fonctionnent de façon très imparfaite. Si le juge n'est plus saisi pour trancher les conflits, les oppositions sont nombreuses.

La région finance les gymnases à concurrence de 50 % avec un plafond de 3 MF sur 6. En contrepartie, elle souhaiterait qu'obligation soit faite à la commune de fournir le terrain et de gérer. Pour un des lycées de Montpellier, cela se traduit par un conflit avec la ville qui n'accepte pas de faire don d'un terrain. En cas de participation à la construction, la région demande la gratuité d'utilisation. Dans l'hypothèse inverse, elle verse des participations en fonction d'une grille proche de la moyenne nationale.

Les départements de l'Hérault et des Pyrénées-Orientales prennent en charge maîtrise d'ouvrage et 100 % du financement de gymnases de type C dans le premier cas, pour 16 des 71 collèges, sans qu'il s'agisse d'installations intra-muros, et de constructions d'un type non encore défini dans six collèges dans le second cas. Le département de l'Hérault éprouve des difficultés à concrétiser le dispositif, qu'il avait arrêté au départ avec les communes, 41 auxquelles il avait demandé en contrepartie de son financement à 100 % de la construction de faire l'apport du foncier et de gérer les équipements. Le département du Gard se heurte aux réticences des communes lorsqu'il leur demande de prendre en charge 40 % du coût des salles de sport en plus des 60 % dont il se charge.

A Montpellier et Perpignan, des conflits persistent : pour la première afin de doter en installations de proximité certains établissements du centre ville ; dans la seconde pour construire les installations rendues nécessaires par la poussée démographique, Perpignan accueillant des élèves et autres utilisateurs des communes avoisinantes et refusant d'être le financeur exclusif. **Ceci induit déplacements et pertes de temps pour les élèves.**

En Limousin, la taille de la région et ses caractéristiques reflètent peu de conflits à la connaissance de la Rectrice et du Préfet. La région et les départements ont une bonne connaissance de la situation patrimoniale sportive, de ses problèmes et de leur utilisation scolaire.

L'effort porte principalement sur l'investissement. Ainsi le département de la Haute-Vienne intervient par subventionnement à hauteur de 40% pour des montants plafonnés à 8MF pour les gymnases et 12 MF pour les piscines. Des discussions sont en cours

notamment avec la ville de LIMOGES pour une participation aux frais de fonctionnement des installations sportives utilisées dans le cadre scolaire.

Dans le **Nord – Pas – de – Calais**, les relations sont beaucoup plus consensuelles. Ceci est facilité par les options politiques convergentes de la région et des départements mais vaut aussi pour les relations avec certaines villes d'opposition.

La région intervient par des opérations d'investissement en contrepartie d'une gratuité d'utilisation pendant dix ans. Dans les autres cas, elle paie l'usage, alors que la ville entretient, surveille, assure la maintenance et paie les fluides.

Le département du Nord construit intra-muros dans chaque collège à la demande une salle de 250 m² et un plateau extérieur avec une piste, en contrepartie de l'ouverture de ces installations sur l'extérieur. Sans doute inquiets des problèmes de sécurité qui pourraient advenir et de l'engagement de leur responsabilité, de nombreux chefs d'établissement ne donnent pas suite à cette proposition. En dehors de l'emprise foncière du collège, le conseil général concourt sous plafond de 530 000 euros et à concurrence de 50 % à la construction des salles de sport de type C. Le département regrette les réticences des maires à gérer des piscines. Il est conscient de leur coût très élevé : de l'ordre de 800 000 euros par an en fonctionnement annuel pour une piscine de 25 mètres sur 15.

Les contacts avec les villes ont montré qu'une Communauté Urbaine – celle de Dunkerque – et une Communauté d'Agglomération plus récente – celle de Valenciennes Métropole – n'avaient pas prévu la gestion des installations sportives au niveau des structures de coopération intercommunale.

En **Guadeloupe**, la région et le département ont – en l'état actuel du droit – un ressort géographique identique. Leur opposition politique s'en trouve exacerbée et la simple gestion des cités scolaires est parfois rendue difficile au point d'envisager des partitions génératrices de frais supplémentaires.

La région s'efforce de mailler le territoire de 50 plateaux sportifs pour 24 lycées. Le coût unitaire en est de 300 à 450 000 euros. Elle a pris l'initiative de doter l'un des lycées d'un gymnase « tropicalisé » - c'est – à – dire couvert pour protéger de la chaleur et de la pluie mais ouvert par fonctionnalité et par souci d'éviter des dépenses inutiles.

Le département – sorti depuis peu d'une situation financière qui lui interdisait toute initiative – a un plan de construction de dix nouveaux collèges sur 45 d'ici 2006. Il les dotera chacun :

- d'une salle « couverte ouverte » ;
- d'un sautoir ;
- d'un terrain pour les sports collectifs auquel s'ajoutera une piste.

Le département met aussi en œuvre des politiques ciblées : natation en 6ème pour laquelle il paie transport et location des installations ; kayak en 3ème.⁴³

Les villes – pourtant en grandes difficultés financières puisque sur 34, 11 font l'objet d'un suivi rapproché de la chambre régionale des comptes et de la préfecture – ne facturent pas l'utilisation des installations sportives sauf les piscines. Les relations ne sont que rarement formalisées par une convention – cela ne semble valoir que pour quelques grandes collectivités. Mention doit être faite du rôle important de certains clubs – surtout sur le secteur de Basse – Terre – qui louent les équipements dont ils sont propriétaires aux collèges et lycées.

A noter, les problèmes d'intrusion préoccupent les élus et les personnels de l'éducation nationale. Ceci vaut également pour la Martinique.

En **Martinique**, les relations entre la région et le département sont beaucoup moins coopératives mais les communes sont également endettées et le système conventionnel peu étendu. La gratuité des installations municipales est la règle sauf pour les piscines.

La région a décidé que les lycées construits depuis la décentralisation

- 3 sur 20 à la fin de 2001 - seraient dotés :

- d'un gymnase couvert
- d'une piste d'évolution.

Les subventions aux équipements municipaux sont accordées au cas par cas à concurrence de 30 à 40 % du coût total. La région s'efforce d'obtenir l'ouverture des installations intramuros.

Elle a obtenu des succès et le SNEP académique l'a parfois soutenue.

Le département paie les déplacements et – en intra-muros – un plateau d'évolution à découvert par collège. Il a adopté un plan afin que tous les martiniquais apprennent à nager.

Porter une appréciation sur le patrimoine utilisé pour l'enseignement de l'EPS, c'est d'abord en avoir une bonne connaissance. Ce pré

requis n'est pas assuré. Il était pourtant prévu par l'article 41 de la loi du 16 juillet 1984 sur le sport que « l'administration recense les équipements sportifs ». Les modalités de mise en œuvre de cette obligation ont été précisées⁴⁴ par un décret du 14 mars 1986. Elle incombe au préfet et - sous son autorité – aux services déconcentrés du ministère de la jeunesse et des sports. Ceci a été rappelé dans la circulaire interministérielle déjà citée du 9 mars 1992.

Pour autant, cette règle n'est guère respectée. La mission a interrogé plusieurs Directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports. Certaines procédures ou initiatives permettent de recueillir des données partielles :

- l'application de la législation relative établissements recevant du public ;
- les passages périodiques de la commission de sécurité ;
- le travail de la DATAR pour procéder à un inventaire communal des équipements ;
- l'instruction des demandes de subvention dès lors que l'Etat disposait de fonds. Ce fut le cas avec le fonds dit « Sastre » alimenté par les bénéficiaires de la coupe du monde de football 1998.

Cette méconnaissance a des effets sur le fonctionnement des rectorats et inspections académiques. Malgré l'intervention des corps d'inspection, l'attribution des moyens se fait sans réflexion suffisante sur l'atteinte des objectifs des programmes. L'approche qu'a perçue la mission dans ces services était que, dès lors qu'il n'existait pas de mobilisation sur l'Éducation physique et sportive, se préoccuper de la mise en œuvre réelle des programmes n'était pas ressenti comme une priorité.

Ainsi que l'écrit le rapporteur du schéma des services collectifs du sport prévu par la loi du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire à la page 11 de son rapport de présentation, : « en ce qui concerne les équipements sportifs, la situation peut paraître quelque peu paradoxale. En effet, sur un même territoire, on peut observer à la fois une demande en équipements très forte et une sous-utilisations des équipements existants. Les différents intervenants entendus par votre rapporteur s'accordent pour reconnaître que cette situation peut s'expliquer pour partie par un manque de dialogue entre les communes et l'Education Nationale et par une insuffisance de personnels d'encadrement ».⁴⁵

Si le détail du patrimoine des équipements sportifs est peu connu, des éléments plus globaux sont disponibles sur l'historique de leur construction, l'usage qui en est fait par les établissements et leur état eu égard aux normes de sécurité.

Au début des années 1960, le constat a été fait par tous les responsables politiques du retard de la France en matière d'équipements sportifs alors même que le fort allongement de la durée des études augmentait sensiblement la demande. Trois lois programme se sont succédés jusqu'au milieu des années 1970. Le choix a été fait de la municipalisation des installations à rebours des installations intégrées à l'établissement qui sont vite devenues l'exception. Pendant cette période, un millier de gymnases et de l'ordre de 500 piscines ont été construits selon des modèles souvent industrialisés. Ces équipements ont dû arbitrer entre les exigences parfois contradictoires du sport fédéral, du sport scolaire et du sport de pur loisir.

Au moment de la décentralisation, sur les 3 282 salles ou gymnases couverts intra-muros, 25 % ont été jugés vétustes ou inadaptés – voir Note d'information 88/29 du ministère de l'Éducation Nationale – contre 11,5 % des salles d'enseignement général. Ceci témoigne d'un entretien insuffisant de ces installations intégrées.

S'agissant de la part des installations construites à l'extérieur des établissements dans le total de celles utilisées par les collèges et lycées, la note d'information du ministère de l'éducation nationale éditée par la Direction de la programmation et du développement – anciennement Direction des études et de la prospective – en octobre 19921 donne des renseignements synthétiques :

- 98 % des piscines, 90 % des stades, 78 % des gymnases et 60 % des plateaux d'Éducation physique et sportive fréquentés par les établissements du second degré sont gérés par des collectivités territoriales ;

- la distance moyenne de l'ensemble des équipements au collège ou lycée – en intégrant les installations intra-muros – est de 1,5 km pour les piscines et de 0,6 km pour les stades ;1 Référence 92 – 40.46

- seulement 59 % des collèges enseignent la natation pour une partie des classes;

- selon les personnes interrogées – essentiellement des professeurs coordonnateurs d'Éducation physique et sportive, l'amélioration de la qualité de l'enseignement passerait d'abord par celle des équipements

– 80 % de réponses positives dans un questionnaire à choix multiples où il était aussi possible de retenir les horaires, la formation continue, les modes d'évaluation et les programmes.

Aujourd'hui, 50 % des gymnases et 85 % des piscines ont plus de 20 ans et la dominante de cette partie du parc est la vétusté aggravée parfois par des problèmes de sécurité.

La mission a relevé la situation particulière des Antilles. Il y a déjà été fait allusion dans la partie consacrée aux relations entre les différents partenaires. Il convient d'ajouter que dans nombre de cas, l'absence de bâtiments protégeant les élèves des rigueurs du climat – chaleur et pluie – et la qualité souvent insuffisante des constructions attaquées par les éléments naturels conduisent à, des pertes considérables dans les horaires d'Éducation physique et sportive².

Au plan du contrôle de la sécurité, l'Observatoire compétent dans ce domaine dont il a été question plus haut a réalisé la première partie d'un référentiel pour le contrôle qui n'a pas de caractère réglementaire mais représente un outil d'aide à la décision pour la gestion, le contrôle, l'information et la maintenance. Les travaux de cette institution ont mis en lumière des lacunes. Ainsi 33 % des gymnases et stades sont – ils privés de téléphone.

L'Observatoire avait proposé de doter les enseignants de téléphones portables, sans suite à ce jour à la connaissance de la mission.

Le problème de la sécurité a souvent été évoqué lors des différents contacts – qu'il s'agisse des intrusions souvent agressives d'éléments extérieurs pendant les heures d'enseignement ou de l'engagement de la responsabilité des enseignants ou des chefs d'établissement. Ceci 2 A titre d'exemple, 22 des 42 collèges de la Guadeloupe n'ont pas accès à une salle couverte et ne peuvent pratiquer ni gymnastique, ni activités d'expression, ni sport de combat, ni sport de raquette.⁴⁷ explique certaines réticences à l'ouverture des équipements intramuros sur l'extérieur. Le législateur a eu à se prononcer sur la question à deux reprises :

- par la loi du 13 mai 1996 modifiant le statut général des fonctionnaires, il a prévu que ceux – ci devaient s'acquitter des diligences normales compte tenu des compétences, moyens et pouvoirs dont ils disposaient ;

- par la loi du 10 juillet 2000, il a précisé la définition des délits non intentionnels en modifiant l'article L 121-3 du code pénal dorénavant

rédigé ainsi : « il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir ou des moyens dont il disposait.

Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne peuvent ignorer ».

Cette réglementation protectrice des personnels n'est pas encore bien perçue ce qui explique en partie les réticences dont témoignent notamment les chefs d'établissement à la perspective d'ouvrir leurs installations intégrées. Une plus large information serait nécessaire.

La mission tient à faire deux remarques complémentaires dans le constat. La première porte sur le rôle des services et équipements sportifs dans l'aménagement du territoire.

L'Assemblée des départements l'a mis en valeur dans sa « Charte de l'engagement sportif des départements ». Le maillage des équipements et services sportifs est « un⁴⁸facteur d'aménagement du territoire et d'égalité des chances entre monde rural et monde urbain ». La question doit être abordée dans des « territoires pertinents de projet » ainsi qu'y invite le schéma de services collectifs du sport.

La seconde concerne la conception des équipements sportifs : Dans notre pays domine une vision plus « techniciste » et moins conviviale que celle qui prévaut chez certains de nos voisins – en Europe du nord par exemple. Ceci n'est pas sans conséquence sur l'aménagement des locaux et les besoins en personnel.⁴⁹

CHAPITRE II PROPOSITIONS⁵⁰

Au regard du constat et de l'analyse des difficultés rencontrées et de ces finalités et objectifs, la mission formule certaines propositions afin

de permettre une amélioration de l'enseignement de l'Éducation physique et sportive :

1 - UN AMENAGEMENT EQUILIBRE DU TERRITOIRE : POUR UN PROGRAMME D'EQUIPEMENTS SPORTIFS ET DE REHABILITATION DANS LE CADRE DES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGION

Nous avons souligné dans cette étude que l'essentiel du patrimoine sportif français était vieillissant, manquait de diversité et répondait mal à la demande actuelle.

Faute d'un « inventaire actualisé » ce patrimoine est mal connu. Nos visites de terrain et rencontres ont permis de constater des situations inégalitaires selon les territoires. Il appartient à l'Etat de permettre la réduction de ces « inégalités ».

La question des équipements sportifs ne peut se limiter à une fonction uniquement sportive.

Elle doit être envisagée dans une perspective plus globale incluant des aspects économiques, d'animation sociale, de qualité environnementale, d'aménagement du territoire et de politique de la ville. L'utilité sociale des équipements sportifs ne se réduit pas uniquement à l'éducation physique et sportive. La nécessité d'équipements nouveaux et de réhabilitation de l'existant doit être envisagée dans une perspective de satisfaction de la diversité des utilisateurs, des usages et de l'évolution des modes de vie. La priorité doit être accordée à la proximité des établissements scolaires afin d'éviter les pertes de temps d'enseignement. La montée en puissance de l'intercommunalité devrait permettre également qu'une politique incitative de réalisation de piscines fasse l'objet d'un traitement particulier notamment sur la question des coûts de fonctionnement.

La mission propose que l'Etat prenne l'initiative d'impulser une opération nationale de création, de rénovation et de modernisation des équipements sportifs. Une participation de l'Etat à hauteur de 30%, pour la création d'équipements, permettrait une remise à niveau du patrimoine sportif en France.⁵¹

Cette initiative se situerait dans le cadre du schéma des services collectifs du sport. S'agissant d'équipements qui se comptent par milliers, c'est en milliards d'euros qu'il faut raisonner sans disposer aujourd'hui d'évaluations fiables. Le financement est à rechercher

dans les fonds européens et les contrats de plan Etat-région en collaboration entre l'Etat et les collectivités territoriales. L'échelle à laquelle il convient d'appréhender le besoin de pareils équipements est celle de l'intercommunalité (communauté d'agglomérations ou de communes, contrat de pays) sachant qu'aujourd'hui 75% des Français habitent et vivent sur ce type de territoire.

2 - UN CADRE LEGISLATIF PLUS PRECIS ET CONTRAIGNANT : LES CONVENTIONS DOIVENT PREVOIR LA PARTICIPATION AUX FRAIS DE FONCTIONNEMENT DES INSTALLATIONS SPORTIVES

Afin de créer les conditions d'un partenariat plus équitable sur l'ensemble du territoire national, la mission croit opportun de procéder à deux modifications, l'une législative, l'autre réglementaire :

□□ bien que les participations obligatoires des collectivités utilisatrices aient été rendues facultatives par la loi du 6 juillet 2000 alors que la loi du 12 juillet 1999 avait affirmé leur caractère obligatoire, la mission considère que le temps n'a pas été laissé pour que s'institue un partenariat équitable qui suppose des participations obligatoires des utilisateurs.

□□ un décret devrait fixer un cadre aux participations des communes, départements et aux régions, à l'investissement et au fonctionnement avec des « fourchettes ».

Cela éviterait que des situations trop disparates ne prévalent en fonction de la bonne entente et des rapports de force entre collectivités.⁵²

La mission préconise d'une part, un retour à la législation de 1999 qui oblige les collectivités territoriales à prévoir les équipements sportifs au moment de la construction d'établissements scolaires, et d'autre part la mise en place d'une participation obligatoire aux frais de fonctionnement de façon équitable de la part des collectivités territoriales de référence.

3 - UN CADRE JURIDIQUE STABLE ET INCITATIF : LE SYNDICAT MIXTE

Quand il est admis, ce qui n'est pas toujours le cas, le cadre conventionnel ne se met en place que lentement. Ceci ne permet pas à tous de bénéficier de conditions comparables pour assurer cet enseignement obligatoire dans la scolarité du second degré. De plus, l'approche conventionnelle est fragmentée, ce qui ne favorise pas une

vision d'ensemble sur un territoire donné. Des réunions se tiennent en juin pour répartir les droits d'utilisation des installations, et des ajustements sont effectués avant la rentrée de septembre.

Pourtant, pour la mission, une plus grande structuration s'impose. Elle est requise pour ventiler les droits d'usage et les charges ; elle l'est aussi pour prendre des décisions plus rapides afin de construire ou adapter le patrimoine, ou encore de modifier les droits horaires de chacun.

Quel outil pour cette structuration accrue ?

La mission a testé auprès de ses interlocuteurs plusieurs formules. Le GIP – groupement d'intérêt public – a l'avantage de pouvoir s'ouvrir sur des partenaires du privé. Il a prouvé son utilité dans de nombreux domaines. Toutefois, sa procédure constitutive et son⁵³ fonctionnement sont lourds. La mission a clairement perçu que l'accueil réservé à cette option était négatif. Si les opinions à son sujet ne sont pas unanimement favorables, **le syndicat mixte** – structure d'une grande souplesse – est mieux accueilli.

La question de sa présidence doit être abordée. Certains maires – surtout en milieu rural – craignent que le conseiller général du canton ne s'impose naturellement comme le président de l'entité.

Pour la mission, le choix est clair : c'est bien au maire, le cas échéant en envisageant la question à l'échelle de la communauté d'agglomération ou de communes, qu'il appartient d'assurer la présidence.

Il pourrait d'ores et déjà intervenir dans ce domaine sans modification législative ou réglementaire. Sa mise en place conduirait à regrouper sur un territoire les communes, la région en tant que responsable des lycées et le département chargé des collèges. Le territoire pertinent serait celui des entités intercommunales – communautés d'agglomération et de communes – lorsque ces dernières existent. Un élargissement aux institutions dotées d'un patrimoine sportif important – par exemple certaines universités – pourrait être profitable.

Le schéma qui sous-tend la démarche est le suivant : le maire mutualise son patrimoine en acceptant que les conditions d'utilisation de ses équipements soient définies par une entité dont il serait une des parties prenantes. Il bénéficie de façon pérenne d'une répartition des

dépenses de fonctionnement et d'investissement proportionnelle à l'usage qui en est fait par chacun.

Ainsi, la mission propose, lorsque le cadre conventionnel ne donne pas satisfaction, la création d'une structure de type syndicat mixte regroupant la Région, le Département et la commune, qui soit mis en place en fonction des différents territoires (commune, communauté de communes, communauté d'agglomération...) Ses compétences seront les suivantes : la gestion du fonctionnement, de l'investissement, du personnel, du matériel et la répartition des horaires.⁵⁴

4 - CRÉATION D'OBSERVATOIRES NATIONAL ET ACADÉMIQUES DE L'ENSEIGNEMENT DE L'ÉDUCATION PHYSIQUE ET SPORTIVE

La connaissance de la réalité de l'enseignement de l'Éducation physique et sportive est actuellement indisponible sous une forme exploitable au niveau national. Cet « état des lieux » nous semble un préalable indispensable.

La D.P.D. (direction de la programmation et du développement) devrait en lien avec l'Inspection Générale de l'Éducation physique et sportive **construire un « outil » permettant de situer pour chaque établissement la réalité de l'enseignement de l'Éducation physique et sportive.**

Devraient apparaître notamment :

- la durée effective des temps d'enseignement de cette discipline sur l'ensemble de l'année avec l'identification des sources de décalages au regard des horaires officiels (temps de déplacements, cours supprimés et leurs causes etc.) ;
- la répartition des horaires d'enseignement ;
- la réalité de la mise en œuvre des programmes (activités enseignées et leur volume horaire d'enseignement au regard des groupes prévus dans les programmes du collège ou des composantes culturelles des programmes pour le lycée) ;
- les installations sportives disponibles et utilisées.

Cet état des lieux à réaliser dès la prochaine année scolaire serait analysé dans chaque académie par un observatoire regroupant les différents partenaires concernés par l'enseignement de l'Éducation physique et sportive :

- administration rectorale

- enseignants d'Éducation physique et sportive
- les différents niveaux de collectivités territoriales concernées
- les parents d'élèves
- les élèves⁵⁵

Cet état des lieux devrait permettre d'identifier localement les principales difficultés, de définir les priorités des solutions à apporter et d'en assurer le suivi. Sur le même modèle, un observatoire national étudierait les synthèses académiques.

Chaque année, ces rapports seraient portés à la connaissance des différentes instances notamment les C.D.E.N (Comité départemental de l'Education Nationale) et C.A.E.N (Comité Académique de l'Education Nationale).

D'autres propositions ne relevant pas directement du cadre imparti par la lettre de mission nous semblent intéressantes à devoir être mentionnées dans ce rapport :

L'ORGANISATION DE L'ÉDUCATION PHYSIQUE ET SPORTIVE

Discipline obligatoire d'enseignement, l'Éducation physique et sportive doit cependant bénéficier d'un régime particulier dans son organisation. La réglementation précise aux chefs d'établissement que les cours d'Éducation physique et sportive doivent être abordés en priorité dans la confection des emplois du temps. **Un rappel administratif serait sans doute utile.**

Au-delà de cet aspect, une réflexion plus approfondie serait nécessaire qui permettrait une organisation plus souple et variable selon les périodes de l'année de l'emploi du temps en Éducation physique et sportive. La pratique de certaines activités sportives implique des temps et rythmes différents d'apprentissage. La localisation de certaines installations implique la prise en compte de temps de déplacement qui ne peuvent être considérés comme des temps d'enseignement. Le contexte matériel d'enseignement peut être mis au regard du contexte climatique, et l'organisation des emplois du temps pourrait en tenir compte. Le principe serait de respecter le volume annuel d'enseignement assigné à cette discipline en permettant une modulation de la répartition de l'enseignement en fonction de ces différents paramètres.⁵⁶

Dès 1985, des expérimentations ont été conduites, sous la responsabilité de l'I.N.R.P. (Aniko HUSTI), dans des établissements

du second degré sur le thème du « temps mobile » et présentant des formules d'emplois du temps diversifiés qui pourraient être reprises en incluant prioritairement l'Éducation physique et sportive.

L'ENSEIGNEMENT DE LA NATATION

On peut estimer qu'environ 40% des établissements du second degré ne programment pas l'activité natation. Nous l'avons déjà souligné, il est impensable en 2002 que des jeunes quittent le système éducatif sans savoir nager. Dans le contexte actuel, nous proposons :

- qu'à l'entrée d'un élève dans un établissement (collège ou lycée) soit établi son niveau de compétence en natation, qu'un état des élèves « non nageurs » soit effectué et porté à la connaissance du conseil d'établissement.

- que dans cette instance les modalités susceptibles d'assurer un enseignement de la natation prioritairement pour ces élèves soient étudiées.

Des dispositifs particuliers devraient être envisagés pour les petites communes ne disposant pas de piscine à une distance raisonnable, notamment par des stages d'enseignement regroupant natation et activités de pleine nature.

Qu'une opération nationale de type « tous nageurs » soit encouragée par des financements spécifiques⁵⁷

LA REGLEMENTATION

Il s'agit là d'un sujet sensible mais il semblerait opportun, compte tenu des évolutions de la société, des récentes mises en cause d'enseignants en Éducation physique et sportive, de leur médiatisation, que la réglementation concernant les conditions d'enseignement de l'Éducation physique et sportive ainsi que celle des déplacements des élèves pour se rendre sur les lieux d'enseignement soit « actualisée » et tienne compte notamment de l'évolution des programmes d'enseignement.

L'INFORMATION

La connaissance de l'éducation physique et sportive et de son enseignement fait l'objet de représentations diverses. Il serait souhaitable qu'un effort de communication soit effectué par l'administration centrale de l'Éducation Nationale, afin de pouvoir présenter auprès d'un public large ce qu'est l'enseignement de l'Éducation physique et sportive en 2002.

5 – LA MISE EN PLACE DE REFERENTIELS NORMATIFS

UN INVENTAIRE EXHAUSTIF DU PATRIMOINE SPORTIF NATIONAL :

Au-delà de la question de l'enseignement de l'éducation physique et sportive, il nous semble indispensable qu'un état précis du patrimoine sportif français soit établi sur la base d'un recueil de données commun qui serait à élaborer au niveau national, de façon concertée et dont la maîtrise serait assurée logiquement par l'administration de la jeunesse et des sports.⁵⁸

Cet inventaire exhaustif devrait, outre les aspects qualitatifs et les caractéristiques techniques, faire apparaître :

- les régimes de propriété
- le mode de gestion
- l'année de mise en service
- les temps de mise à disposition pour les établissements du second degré

NÉCESSITÉ DE DÉFINIR LES CARACTÉRISTIQUES DES ÉQUIPEMENTS POUR L'ENSEIGNEMENT DE L'EPS DANS LE SECOND DEGRÉ :

Nos rencontres avec les différentes collectivités territoriales ont mis en évidence la nécessité pour l'Education Nationale de préciser ses besoins en matière d'installations sportives nécessaires pour l'enseignement de l'Education physique et sportive. Un document avait été établi en 1990 : « concevoir et adapter les lycées – éducation physique et sportive au lycée » qui proposait les installations couvertes, de plein air et les équipements d'accompagnement souhaitables en fonction de la taille du lycée. Ce document avait été réalisé et diffusé par le Ministère de l'Education Nationale et le centre de conseil technique aux collectivités territoriales.

Cette démarche nous semble devoir être renouvelée, actualisée en fonction des nouveaux programmes et non plus limitée aux seuls lycées. Il est à souligner que des régions et départements ont établi des documents de cette nature.

La mission suggère donc la création d'un « cahier technique » définissant les équipements obligatoires minimum à prévoir pour un établissement d'une taille donnée. ⁵⁹

POUR UNE STABILITE DES NORMES DES EQUIPEMENTS SPORTIFS

La recherche de polyvalence d'usage et d'usagers pour les installations sportive se heurte souvent aux exigences des normes établies unilatéralement par les fédérations sportives. La récente mise en place du CNAPS (Conseil national des activités physiques et sportives) et d'une commission spécialisée traitant des normes des équipements sportifs va permettre un travail de fonds pour harmoniser les normes des équipements multisports et multi publics. La mission insiste sur cet aspect, souvent souligné par les maires, des changements trop fréquents des normes édictées par certaines fédérations sportives générant des coûts supplémentaires et rendant certaines pratiques, notamment scolaires, impraticables.

La mission préconise qu'un engagement commun à l'ensemble des disciplines sportives sur un équipement de même nature, de stabilité de ces normes, soit pris sur une durée d'environ 10 ans.

POUR DES ÉQUIPEMENTS ÉVOLUTIFS QUI INTÈGRENT LES ÉVOLUTIONS DES PRATIQUES SPORTIVES :

La nécessité de rénover les équipements anciens, d'en construire de nouveaux, devrait permettre l'innovation. Un concours de projets d'architectes pourrait être lancé en ce sens. Il permettrait, à partir d'un programme concerté, une diversité de possibilités à proposer aux différents maîtres d'ouvrage.

La mission prône l'établissement d'un cahier des charges, ne se limitant pas aux seuls espaces d'évolution, qui prendra en compte un certain nombre de paramètres indispensables tels que la sécurité, le choix des sols, la température, les conditions thermiques, l'éclairage, la maîtrise du bruit, de nouvelles normes de confort et d'hygiène (vestiaires, recherche d'intimité), l'intégration d'espaces de convivialité, la modularité des équipements, l'intégration des nouvelles technologies.⁶⁰

LA RÉALISATION DE SALLES SPÉCIFIQUES POUR L'ÉDUCATION PHYSIQUE ET SPORTIVE :

L'effort important de rénovation des lycées et des collèges consenti par les régions et départements a souvent « oublié » les installations sportives. Le sentiment de « frustration » engendré auprès des enseignants d'Éducation physique et sportive est légitime. Nous l'avons évoqué, le travail en simultané de plusieurs groupes en Éducation physique et sportive implique un nombre adéquat de lieux de travail couverts. **Des salles de dimensions « moyennes » (300m²**

environ) peuvent permettre le travail dans certaines activités du programme (tennis de table, sports de combat, activités gymniques, artistiques...) et être intégrées dans les emprises foncières des établissements.

L'UTILISATION DES INSTALLATIONS INTEGREES DES ETABLISSEMENTS SCOLAIRES

L'utilisation optimale du patrimoine sportif implique que les installations intégrées aux établissements scolaires puissent être utilisées hors temps scolaire par d'autres publics. Le régime conventionnel doit s'appliquer au même titre que pour l'utilisation d'installations municipales. Les différents problèmes liés à la sécurité, la responsabilité, les personnels de gardiennage et d'entretien seront précisés dans la convention.⁶¹

CONCLUSION

En 1936, les premiers congés payés faisaient découvrir à une partie de la population française de nouvelles activités et un rapport au corps différent. Un mouvement associatif puissant s'était inscrit dans cette perspective. Dans les années 60, apogée de la croissance de l'après guerre avec ses vastes mutations sociales (urbanisation, exode rural, immigration, travail salarié des femmes, développement de la scolarisation...), les lois de programme se sont efforcées de combler un retard manifeste dans notre pays, alors que les besoins augmentaient parallèlement.

Aujourd'hui, la France est confrontée à un double défi. Le premier est classique. Il s'agit de rénover un patrimoine qui a vieilli. Là comme en d'autres domaines, l'attitude de l'Etat vis à vis de ses actifs n'incite pas à la prévision en l'absence d'amortissements et de provisions.

Mais la question est plus vaste : ce patrimoine ne saurait être reconstitué à l'identique. La population est plus nombreuse, l'équilibre entre les différentes tranches d'âge a changé, la localisation géographique aussi. Surtout, les fonctionnalités attendues sont plus exigeantes.

Le confort nécessaire est plus élevé et les programmes du second degré – qui ne représentent qu'une partie des demandes auxquelles il faut répondre – se sont précisés et enrichis.

La conclusion est double : il faut que les intéressés travaillent ensemble – d'où l'utilité des différentes instances dont la mission propose la création ; un effort financier s'impose – sans le chiffrer

rigoureusement la mission en donne l'ordre de grandeur et indique les outils qui pourraient servir à cette fin. 62

Les problématiques mises en évidence dans ce rapport sont révélatrices de dysfonctionnements de nos institutions à tous les niveaux. L'Etat n'est pas en mesure de remplir son rôle de régulateur et d'assurer l'égalité des chances et de traitement des élèves, quel que soit leur lieu de scolarité.

Les collectivités territoriales n'assurent pas leurs responsabilités et compétences dans le cadre des lois de décentralisation. L'ensemble des acteurs sportifs (mouvement associatif, Education nationale, collectivités) interviennent et occupent l'espace des équipements sportifs d'une manière trop cloisonnée et sans projet commun ou partagé.63

ANNEXE64

Contacts pris par la mission :

Au plan national

Direction de l'enseignement scolaire au ministère de l'éducation nationale.

Direction de la programmation et du développement au ministère de l'éducation nationale

Observatoire national de la sécurité dans l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur

Direction générale des collectivités locales au ministère de l'intérieur

Cabinet du ministère de la jeunesse et des sports

Association nationale des élus régionaux

Association des présidents de conseils généraux

Association des maires des grandes villes

Fédération des villes moyennes

Association des villes de banlieue

Fédération des maires ruraux

Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale

Amicale des chefs d'établissement

Syndicat national de l'éducation physique

Syndicat général de l'éducation nationale – CFDT

Union nationale des syndicats autonomes

Fédération des conseils de parents d'élèves

Parents d'élèves de l'enseignement public

Fédération nationale des offices municipaux des sports

Comité national olympique et sportif français

Au plan régional

Sur la région Ile de France

La région Ile de France

Le département de la Seine Saint Denis⁶⁵

Sur la région Guadeloupe :

- Le recteur et son directeur de cabinet
- Le secrétaire général de la préfecture
- Le directeur adjoint de la direction régionale et départementale de la jeunesse et des sports
- La région Guadeloupe
- Le département de la Guadeloupe
- L'association des maires de la Guadeloupe
- La ville de Basse Terre
- La ville de Pointe à Pitre
- La ville des Abymes
- La ville de Trois Rivières
- Le proviseur du lycée Faustin Fleuret à Morne à l'eau et les enseignants d'EPS de l'établissement
- Une délégation académique du SNEP
- Une délégation de la fédération autonome des parents d'élèves guadeloupéens

Sur la région Languedoc Roussillon :

- Le recteur et les Inspecteurs d'Académie, Inspecteurs Pédagogique Régional d'Education Physique et Sportive ; l'IA directeur des services départementaux de l'éducation nationale des Pyrénées orientales
- Le Préfet de région et le secrétaire général
- Le Directeur Régional et départemental de la Jeunesse et des sports
- La région Languedoc - Roussillon
- Le département de l'Hérault
- Le département des Pyrénées orientales
- La ville de Montpellier
- La ville de Nîmes
- La ville de Perpignan
- Le proviseur du lycée du Clos Aubanet
- Une délégation académique du Syndicat National de l'Education physique

Sur la région Limousin :

- La Rectrice
- Le Préfet de région
- La région Limousin
- Le département de la Haute Vienne
- Une délégation académique du Syndicat National de l'Education physique66

Sur la région Martinique :

- Le recteur et son directeur de cabinet
- La région Martinique
- Le proviseur du lycée Bellevue à Fort de France et les enseignants d'EPS de l'établissement
- Le proviseur du lycée de la Jetée au François et les enseignants d'EPS de l'établissement
- Le principal du collège du Manoir au Lamentin et les enseignants d'EPS de l'établissement
- La principale du collège Tartanson à Fort de France et les enseignants d'EPS de l'établissement
- Le secrétaire académique du SNEP
- L'UNSS
- Le comité régional olympique et sportif français

Sur la région Nord Pas-de-Calais :

- Le préfet et le secrétaire général de la préfecture
- L'inspection pédagogique régionale
- Le département du Nord
- Le Directeur régional et départemental de la jeunesse et des sports
- La ville d'Arras,
- La ville de Dunkerque
- La ville de Liévin
- La ville de Valenciennes
- Une délégation académique du SNEP