



**HAL**  
open science

# La fin de la ville providence ? Les paris risqués de l'instrumentation de l'action publique sportive locale. Le cas de la ville de Lyon

Anne-Sophie Lemaitre, Marina Honta

## ► To cite this version:

Anne-Sophie Lemaitre, Marina Honta. La fin de la ville providence ? Les paris risqués de l'instrumentation de l'action publique sportive locale. Le cas de la ville de Lyon. Sciences sociales et sport, 2019, 14, pp.131-153. 10.3917/rsss.014.0131 . halshs-02283719

**HAL Id: halshs-02283719**

**<https://shs.hal.science/halshs-02283719v1>**

Submitted on 12 Mar 2024

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

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

## La fin de la ville providence ? Les paris risqués de l'instrumentation de l'action publique sportive locale. Le cas de la ville de Lyon

**Anne-Sophie Lemaitre, Marina Honta**

Années 1920, Lyon. Les premiers équipements dédiés à la pratique sportive voient le jour. Porteur de cette politique avant-gardiste en France, Édouard Herriot, député-maire de Lyon, appelle l'ensemble des communes à se doter de ce type d'installations afin de promouvoir une culture sportive de masse<sup>1</sup>. Ces collectivités sont, en effet, historiquement liées au sport par un important patrimoine sportif dont elles assument la construction et la ges-

**Anne-Sophie Lemaitre**  
Titulaire du master Gouvernance  
du sport et développement des  
territoires  
Université de Bordeaux  
Domaine universitaire  
12 avenue Camille-Jullian  
33607 Pessac Cedex  
[anne-sophie.lemaitre@sfr.fr](mailto:anne-sophie.lemaitre@sfr.fr)

**Marina Honta**  
Professeure à l'université de  
Bordeaux  
Chercheuse au centre Émile-  
Durkheim (UMR CNRS 5116)  
Domaine universitaire  
12 avenue Camille-Jullian  
33607 Pessac Cedex  
Tél. : 0556845234  
[marina.honta@u-bordeaux.fr](mailto:marina.honta@u-bordeaux.fr)

*Diplômée de l'IEP de Lyon et de l'université de Bordeaux (UFR Staps), Anne-Sophie Lemaitre a mené des travaux et rédigé des mémoires sur l'analyse de l'action publique sportive sous l'angle des politiques territoriales en France (« La reconfiguration d'une action publique sous contraintes : repenser le service public du sport à la Ville de Lyon », 2017) et de l'aménagement du territoire en Russie (« Les enjeux économiques et géopolitiques de l'aménagement sportif et touristique du Caucase du Nord en Russie », 2016).*

*Les recherches de Marina Honta portent sur l'analyse de l'action publique dans les domaines de la santé publique et du sport. Elle a notamment publié (avec F. Illini) « L'accès de tous à la pratique sportive : l'État local en action », Revue française d'administration publique, n° 164, 2017, p. 871-884. Elle est également experte auprès de l'Agence Santé publique France et membre de l'Observatoire girondin de la précarité et de la pauvreté (OGPP).*

<sup>1</sup> LE-GERMAIN, Élisabeth. 2001. *La politique sportive de la ville de Lyon au temps d'Édouard Herriot, 1905-1957*, thèse de doctorat non publiée, université Lyon 1 ; CALLEDE, Jean-Paul. 1988. « Le processus de développement des équipements sportifs et culturels. Dynamique spatiale et intégration du territoire », *Revue économique du Sud-Ouest*, n° 1, p. 41-66.

tion<sup>2</sup>. Raison d'être des premiers services administratifs des sports apparus en France, cet engagement représente encore une dimension essentielle des politiques communales. C'est également autour de celle-ci que s'est progressivement opérée l'extension de leur périmètre d'intervention dans ce secteur d'action publique par l'ajout de prérogatives, l'allocation et la distribution de ressources à des groupes sociaux multiples : la construction de relations avec les associations et groupements sportifs comme la mise en place de dispositifs d'animation dédiés à une pluralité de publics en témoignent<sup>3</sup>.

Ces formes d'affirmation de « la ville providence<sup>4</sup> » se mobilisant au nom de la diffusion sociale de la pratique des activités physiques et sportives (aps), pratiques érigées au statut de « bien commun » en France, expliquent que cette catégorie de collectivité occupe, traditionnellement, un rôle clé dans l'organisation et le financement du sport. Les divers « actes » de décentralisation, alors que ce secteur d'action publique échappe régulièrement à la logique des transferts de compétences, consacrent la capacité décisionnelle quasi totale des villes, et plus généralement de l'ensemble des collectivités publiques<sup>5</sup>. Aussi le principe de « compétence générale » en vigueur depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle explique-t-il, là aussi, l'élargissement des prérogatives des gouvernements locaux et le renforcement de leurs capacités techniques et politiques à concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques<sup>6</sup>.

Ce seul volet juridique ne saurait suffire pour saisir les mouvements de l'action publique sportive d'une ville telle que Lyon. Presque un siècle après les premiers aménagements réalisés, elle détient un parc d'installations sportives conçues tant pour le développement de la pratique du plus grand nombre que pour la promotion d'organisations et de spectacles sportifs participant

---

<sup>2</sup> ARNAUD, Pierre. 1992. « Repères pour une histoire des politiques d'équipements sportifs », *Spirales*, n° 5, p. 17-23; FALCOZ, Marc; CHIFFLET, Pierre. 1998. « La construction publique des équipements sportifs. Aspects historique, politique et spatial », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 79, p. 14-21.

<sup>3</sup> CALLEDE, Jean-Paul, *op. cit.*; DANE, Michel. 1991. *Sociologie des politiques sportives locales, trente ans d'action sportive à Bègles, 1959-1989*, Bordeaux, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine; HASCHAR-NOÉ, Nadine. 2004. « L'évolution des politiques sportives municipales en France : entre "rationalisation" et construction identitaire », *Loisir et Société*, vol. 27, n° 2, p. 489-527.

<sup>4</sup> PAYRE, Renaud. 2007. *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Éditions.

<sup>5</sup> HONTA, Marina. 2010. *Gouverner le sport. Action publique et territoires*, Grenoble, PUG; FIALAIRE, Jacques. 2015. « La répartition des compétences entre État et collectivités territoriales dans l'éducation, la culture et les sports », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 156, p. 1065-1076.

<sup>6</sup> PINSON, Gilles. 2010. « La gouvernance des villes françaises », *Métropoles*, n° 7, <http://metropoles.revues.org/4276>

directement de la stratégie de rayonnement international de la collectivité et de son « image de marque<sup>7</sup> ». Or, sur la période récente, les dépenses liées à la gestion et l'exploitation de cet important patrimoine croissent en même temps que des évolutions sociales telles que le développement d'une demande d'équipements adaptés à des pratiques sportives plus individualisées. Cette gestion du patrimoine est soumise à des contraintes réglementaires inhérentes aux mises aux normes d'hygiène, de sécurité et d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite d'un parc d'installations qui, par ailleurs, vieillit. À ces obligations s'ajoutent des dépenses ponctuelles liées notamment à de nouvelles attributions (mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires) ou à l'accueil de compétitions sportives nécessitant un aménagement des enceintes sportives conformes aux règles d'homologation définies par les diverses fédérations sportives.

Alors que ces évolutions interrogent la capacité des villes à assumer de telles charges<sup>8</sup>, celle de Lyon a engagé plusieurs plans successifs de compression de ses dépenses publiques. Le « Plan Émeraude » mis en place en 2007 dans un contexte post-crise économique visait la suppression de postes d'agents. Cet objectif demeure aujourd'hui au premier rang des pistes d'économies avec le projet de conventionnement dit « MS46 » en référence à l'article du règlement de sécurité l'autorisant<sup>9</sup>. Outre cette volonté de limitation des dépenses de fonctionnement, les décisions prises consistent aussi à dégager de nouvelles recettes à travers le plan « Marges de manœuvre ». Ce dernier se décline, à la Direction des sports, par une évolution des règles de tarification de la mise à disposition des infrastructures sportives de la Ville aux associations sportives et aux établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ) relevant de la responsabilité de la Région (les lycées) et de la nouvelle Métropole (les collèges).

---

<sup>7</sup> LE-GERMAIN, Élisabeth ; GROS, Pierre-François. 2005. « Le football et sa professionnalisation tardive à Lyon : de la confidentialité à la notoriété (1918-1964) », *Staps*, vol. 2, n° 68, p. 7-23 ; JOUVE, Bernard. 1998. « Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la région urbaine de Lyon », *Politiques et management public*, vol. 16, n° 1, p. 61-82 ; BARDET, Fabrice ; HEALY, Aisling. 2016. « Les acteurs urbains et les promesses des palmarès internationaux des villes. Lyon à la conquête du "Top 15" européen », *Métropoles*, n° 16, <http://metropoles.revues.org/5136>

<sup>8</sup> BINET, Marie-Estelle ; GILBERT, Guy ; GUENGANT, Alain ; PENTECOTE, Jean-Sébastien. 2016. « Soutenabilité des finances locales en France. Prévisions à l'horizon 2020 et simulations de mesures d'équilibre budgétaire », *Revue d'économie régionale & urbaine*, n° 3, p. 557-586.

<sup>9</sup> Paragraphe 3, article MS46. Arrêté du 28 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public modifié par l'arrêté du 11 décembre 2009.

Ces orientations politiques, régulièrement débattues à l'échelle locale<sup>10</sup>, se sont affirmées avec le lancement, en 2014, d'un plan national d'économies à l'horizon 2017 et désormais 2022<sup>11</sup>. Tandis que les administrations de l'État sont les premières cibles de ce programme que légitiment, régulièrement, des discours alarmistes sur l'état des finances publiques<sup>12</sup>, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont pas épargnés. Les villes, notamment, sont directement exposées à cet « effet de ciseaux » – contraction des recettes alors qu'augmentent leurs charges – du fait de la diminution des dotations financières attribuées par l'État. Si la fiscalité locale et les systèmes de compensation et de péréquation peuvent constituer des leviers pour obtenir des ressources, leurs effets quant à leur capacité à générer un autofinancement demeurent limités<sup>13</sup>.

C'est dans ce contexte que Gérard Collomb<sup>14</sup>, maire de Lyon depuis 2001, annonce un objectif d'économies annuelles de plus de 40 millions d'euros<sup>15</sup> d'ici 2020 lors de la présentation des grandes orientations du budget 2016. Le sport comme la culture sont les secteurs de l'activité municipale particulièrement ciblés par cet impératif. Les dispositifs tels que le conventionnement « MS46 » et l'élaboration d'une nouvelle tarification de l'occupation du parc d'installations sportives constituent ici les instruments procéduraux pour y parvenir.

Leur déploiement invite à saisir la question de l'instrumentation de l'action publique qui consiste à appréhender l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils, des moyens d'opérer, des dispositifs qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale<sup>16</sup>. Le choix d'un instrument effectivement n'est pas neutre, car il porte une force d'action qui lui est propre, une représentation de l'enjeu traité et une problématisation

---

<sup>10</sup> Lire notamment BOCHE, Justin. « Ville de Lyon : vers un budget de rigueur en 2018 ? », *Lyon capitale*, le 20 novembre 2018.

<sup>11</sup> Lors de la Conférence des territoires de juillet 2017, le président de la République Emmanuel Macron a annoncé un nouvel objectif de 13 milliards d'euros de baisse des dépenses des collectivités d'ici 2022.

<sup>12</sup> SKIDELSKY, Robert. 1997. « L'État sans la providence », *Le Débat*, n° 95, p. 106-115.

<sup>13</sup> HERTZOG, Robert. 2015. « L'avenir financier du secteur communal : grande réforme ou marasme durable ? », *Revue française d'administration publique*, n° 156, p. 1005-1020 ; Cour des comptes. 2017, *Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, Paris, La Documentation française, p. 22 ; Observatoire des finances et de la gestion publique locales. 2017. « Les finances des collectivités locales en 2017. État des lieux », septembre.

<sup>14</sup> Georges Képénékian est devenu le 17 juillet 2017 maire de Lyon suite au départ de Gérard Collomb pour le ministère de l'Intérieur.

<sup>15</sup> « Lyon maintient son investissement, mais taille dans la culture et le sport », *Le Parisien*, 15 juin 2016.

<sup>16</sup> LE BOURHIS, Jean-Pierre ; LASCOURMES, Pierre. 2014. « Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques », in HALPERN, Charlotte LASCOURMES, P. ; LE GALÈS, P. (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 493-520.

spécifique de celui-ci. À travers son utilisation s'organisent alors des rapports sociaux particuliers entre la puissance publique et ses destinataires en raison des représentations et des significations dont il est porteur. À cet égard, il constitue un dispositif social susceptible d'induire des logiques, plus ou moins actives, d'adhésion ou de résistances<sup>17</sup>. Derrière la technicité d'un instrument, effectivement, se pose plus généralement la question de l'expression des valeurs, et par là même de l'élaboration des choix, de leur hiérarchisation et de leurs effets politiques et sociaux.

Dès lors, si les décisions politiques prises à Lyon incarnent, par excellence, la coercition pouvant être exercée par la puissance publique en période de difficultés financières, elles sont potentiellement porteuses d'ambiguïtés voire de conflits<sup>18</sup>. Ainsi, et avant même que ces décisions soient toutes rendues opérationnelles, elles suscitent au sein de la collectivité des doutes, voire des craintes quant à leur acceptabilité sociale et, plus généralement, quant à leurs possibles effets sur la compression des dépenses.

Ces doutes confirment l'intérêt d'analyser ces choix politiques et les dispositifs qui les traduisent au croisement d'une sociologie politique des finances publiques et d'une sociologie de l'action publique afin d'en révéler les enjeux de pouvoir et de légitimation qui peuvent, finalement, contraindre les capacités de la Ville à transformer ses modes de gouvernement du sport pour, notamment, en assurer la soutenabilité (encadré 1). En effet, ces stratégies de compression des dépenses publiques adossées aux réformes de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Mapam) comme de la fusion des régions, sont autant de dynamiques qui, conjuguées, produisent de nouveaux jeux à même de modifier le travail d'agents de plus en plus responsabilisés et, partant, le positionnement de la Ville sur l'échiquier institutionnel local<sup>19</sup>.

Dès lors, et parce que s'intéresser à ces questions c'est aussi étudier les tensions qui travaillent l'action publique urbaine contemporaine, il s'agit de voir dans quelle mesure elles peuvent être le cadre de l'émergence d'une solidarité locale entre acteurs locaux afin de continuer à promouvoir le développement et l'attractivité de ce territoire par l'action sportive. Alors qu'une telle stratégie suppose que ces acteurs se comportent comme des partenaires, l'avènement d'un « territoire-conjoint<sup>20</sup> » reste introuvable sur l'aggloméra-

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> BEZES, Philippe; SINÉ, Alexandre. 2011. « Gouverner (par) les finances publiques. Perspectives de recherche », in BEZES, Philippe; SINÉ, Alexandre (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 17-111.

<sup>19</sup> GALIMBERTI, Deborah; LOBRY, Sylvaine; PINSON, Gilles; RIO, Nicolas. 2014. « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale », *Hérodote*, n° 154, p. 191-209.

<sup>20</sup> GREBOT, Benjamin. 2017. « L'alliance des territoires : penser la coopération territoriale à l'heure des réseaux ? » *Pouvoirs locaux*, n° 111, p. 47.

tion lyonnaise tant sont tenaces les logiques concurrentielles entre les diverses échelles de gouvernement (partie 1 de l'article). Ce jeu d'alliances est également fragilisé par la nouvelle division du travail entre la Ville et le mouvement sportif local que consacre le déploiement de cette politique de la contrainte budgétaire, car elle interroge directement l'évolution de leur système de relations (partie 2).

### ENCADRÉ 1 : PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES

L'analyse localisée des recompositions du gouvernement du sport à l'œuvre à Lyon se fait autour d'un objet bien circonscrit : l'étude des effets liés au déploiement des instruments visant la transformation des règles de mise à disposition des installations sportives. Un tel travail s'appuie sur une enquête qualitative menée entre février et septembre 2017 comprenant deux principaux volets. Huit entretiens semi-directifs auprès d'acteurs institutionnels (élus locaux et agents publics des différentes collectivités territoriales) ont été réalisés. Ces entretiens ont été menés à partir des thèmes suivants :

- l'organisation de la Direction des sports, l'évolution de son activité suite à la métropolisation et les partenariats conçus avec, notamment, les autres collectivités publiques ;
- l'impact des plans d'économies sur l'activité de cette direction et sur les pratiques professionnelles des agents administratifs ;
- les évolutions envisagées ou supposées de l'action sportive de la Ville face aux impératifs financiers.

Les entretiens ont été complétés par des observations ethnographiques rendues possibles par une immersion professionnelle au sein de la Direction des sports de la Ville (six mois). Elles ont notamment consisté à analyser le contenu des réunions organisées principalement autour de la gestion des équipements sportifs et de leur mise à disposition, de la tenue des événements, réunions dans lesquelles était abordée la question du déploiement des instruments contractuels et financiers. L'attention a particulièrement porté sur les débats suscités et les interactions entre les acteurs en présence. Ces observations ont conduit à un relevé précis des propos respectifs de ces différents acteurs. À cela se sont ajoutées des discussions informelles avec les participants, et plus généralement avec l'ensemble des agents de la Direction des sports dans le cadre de la mission réalisée. Outre l'étude de ces traces écrites (ordres du jour, comptes rendus), une analyse de la presse locale et des rapports publics produits sur les finances locales a également été conduite.

## **1 – LE PLAN « MARGES DE MANŒUVRE » OU L'EXACERBATION DU « DARWINISME TERRITORIAL »**

La Ville de Lyon a su tirer parti des différentes vagues de décentralisation pour s'imposer comme l'acteur public de référence dans le champ sportif local. La baisse des dotations de l'État, largement condamnée par le maire<sup>21</sup>, a fait localement émerger une politique de la contrainte qui passe notamment par la reconfiguration des règles de la mise à disposition des équipements sportifs de la commune à travers le plan « Marges de manœuvre ». La position quasi monopolistique de la collectivité en ce domaine et les phénomènes de concurrences institutionnelles pour la défense des précarrés participent de la neutralisation des effets de ce dispositif visant le prélèvement de recettes.

### **a) Une conflictualité croissante pour le leadership des politiques d'attractivité**

L'élaboration d'un projet de révision des tarifs d'utilisation des équipements sportifs lyonnais pour les élèves des EPLE du second degré dans le cadre de l'enseignement de l'éducation physique et sportive (EPS), est révélatrice des relations de pouvoir et de concurrence politique entre les différentes échelles de gouvernement local mobilisées dans le domaine sportif : la Région Auvergne-Rhône-Alpes, la Métropole (ancienne Communauté urbaine du Grand-Lyon nouvellement promue collectivité territoriale à statut particulier) et la Ville. Si l'engagement de cette dernière est bien antérieur à celui des deux autres collectivités en la matière, les dispositions de la récente réforme territoriale, bien qu'elles étendent le périmètre et les compétences de la Région et de la Métropole, exposent ces nouvelles institutions à poursuivre « leur bataille politique » pour affirmer leur visibilité et légitimité<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Gérard Collomb a, comme d'autres élus locaux avec lui, dénoncé, les restrictions appliquées par l'État. Le site Maire-info (édition du 18 avril 2016) restitue ainsi les déclarations faites en avril 2016 sur RTL : « Les dotations de l'État aux collectivités ont baissé de manière drastique : en l'espace de quatre ans pour la Métropole de Lyon, cela a été une perte de 1,2 milliard d'euros. Pendant ce temps les crédits à la politique de la Ville ont baissé de 40 %, ce qui nous amène à supprimer un certain nombre d'actions qui étaient menées dans les quartiers populaires. Tout cela est problématique. Je pense qu'il ne faut pas faire de la politique hors-sol. Si l'on veut faire changer la réalité du pays, il faut discuter avec les présidents des agglomérations et discuter avec (les élus) des collectivités locales pour essayer de trouver un vrai partenariat » (<http://www.maire-info.com/baisse-des-dotations/baisse-des-dotations-plusieurs-elus-reclamentun-moratoire-pour-la-troisime-tranche-article-19496>).

<sup>22</sup> OLIVE, Marc. 2015. « Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains », *Espaces et sociétés*, n° 160-161, p. 135-151 ; PASQUIER, Romain. 2016. « Les Régions dans la réforme territoriale. Des colosses aux pieds d'argile ? », *Les Cahiers français*, n° 391, p. 25.

Dans ce contexte, le projet de révision des tarifs exacerbe d'abord les clivages institutionnels et partisans entre la Ville et la Région, et plus précisément la rivalité entre les deux principales figures des exécutifs locaux, Laurent Wauquiez élu à la tête de l'institution depuis les dernières élections régionales de 2015, et Gérard Collomb, sortant de l'opération qui fit de la Métropole du Grand Lyon une collectivité territoriale avec une aura de grand réformateur<sup>23</sup> : « La Région vient de dégainer une nouvelle mesure. On nous a précisé qu'ils veulent bien financer l'investissement, mais pas le fonctionnement des équipements », s'étonne un agent de la Direction des sports. La collectivité – comme d'autres conseils régionaux et départementaux d'ailleurs –, a fait part à la Ville de son souhait de continuer à subventionner les projets d'investissement à la condition de ne plus être soumise au règlement de la redevance de mise à disposition du parc sportif lyonnais.

Cette conflictualité a trait à la question stratégique du pouvoir et du leadership dans les secteurs d'action publique à travers lesquels peut s'exprimer l'image de dynamisme et de compétitivité du territoire. Elle est à considérer comme la pointe de l'iceberg d'une situation ancienne, le contexte rhônalpin correspondant au « modèle darwinien<sup>24</sup> », à savoir une lutte pour récupérer les compétences à fort enjeu.

Cette lutte s'explique notamment par la montée en puissance d'un pouvoir urbain qui semble avoir pris le pas sur la dynamique d'affirmation du fait et de l'espace régional. Si la Région Rhône-Alpes avait réussi, au cours des années 1990 à s'imposer en échelle pivot de l'aménagement du territoire et du développement économique, l'époque récente voit le Grand Lyon progressivement devenir l'acteur de référence en la matière<sup>25</sup>. Alors que l'articulation entre Régions et Métropoles est désormais considérée comme la question territoriale majeure<sup>26</sup>, celle du Grand Lyon a atteint, sous l'impulsion de son président Gérard Collomb, une position quasi monopolistique dans ce secteur. Si cette concurrence féroce autour du leadership politique territorial s'exerce dans le champ du développement économique, le terrain sportif constitue un autre serpent de mer que chaque majorité municipale et régionale réactive régulièrement.

Un agent précise cependant que le traitement de ce type de décision venant de la Région et des tensions qui en découlent n'est plus du ressort de

---

<sup>23</sup> NUNES, Éric. « À Lyon, le “braquage” réussi de la communauté urbaine », *Le Monde*, 25 janvier 2013 ; GALIMBERTI D. ; LOBRY, S. ; PINSON, G. ; RIO, N., art. cit., p. 192.

<sup>24</sup> PASQUIER, Romain. 2016. « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 23, n° 3, p. 327-353 ; TERRA, Paul. « Wauquiez déclare la guerre à Collomb et à ses successeurs », *Lyon capitale*, 1<sup>er</sup> décembre 2017.

<sup>25</sup> PINSON, Gilles ; GALIMBERTI, Déborah. 2013. « Métropoles franches et régions agencifiées », *Pouvoirs locaux*, n° 96, p. 50-51.

la Direction des sports, mais relève du monopole des élus. Tenus à distance de ces rapports de force par l'exécutif municipal, les agents estiment être dans l'impossibilité de mettre concrètement en œuvre les orientations de rationalisation budgétaire attendues. Alors qu'ils sont invités, depuis plusieurs années, à endosser le rôle de gestionnaire, et non plus uniquement d'encadrants ou d'exécutants, ils ne disposent pas ici des capacités leur permettant de répondre à ces exigences, car ils sont cantonnés à un rôle strictement technique et bureaucratique. Placé dans une position d'attentisme et de passivité, contraint du fait de cette compartimentation des rôles<sup>27</sup>, un agent de la Direction des sports témoigne, non sans humour, de cette personnalisation du règlement des différends partisans et institutionnels : « Il y a eu des échanges « Queyranne-Collomb » puis « Collomb-Collomb » (Ville de Lyon/Métropole) et on n'a pas bougé. »

À Lyon, cette compétition se manifeste sur d'autres volets encore des politiques sportives. La communication locale rendant visibles les enjeux locaux de l'action publique menée par les institutions ou un individu, elle représente ainsi un signe et un soutien aux modalités d'exercice du pouvoir local<sup>28</sup>. À cette aune, le choix de faire du sport un outil de communication et de promotion de l'identité des deux institutions donne lieu à une surenchère, en particulier lors de l'organisation d'événements de prestige suscitant une couverture médiatique. Elles s'affrontent régulièrement sur les questions d'affichage et de publicité en se disputant la taille et le positionnement de leurs logos respectifs érigés au rang de « totems » d'un territoire qu'il s'agit de présenter comme unifié et sûr de son identité<sup>29</sup>. Confortant l'autorité des élus, cette course à la notoriété est ainsi conçue comme une ressource de pouvoir pour entretenir une position de domination politique<sup>30</sup>.

Le contexte actuel de difficultés budgétaires amène pourtant des acteurs publics à dépasser ces logiques concurrentielles pour s'engager dans une dynamique de « coopération<sup>31</sup> », autrement dit d'alliance pour concevoir des politiques conjointes d'attractivité et de visibilité destinées à peser dans

---

<sup>26</sup> PASQUIER, Romain. 2013. « Gouvernance territoriale : quelles articulations entre régions et métropoles ? », *Pouvoirs locaux*, n° 96, p. 34-41.

<sup>27</sup> BILAND, Émilie. 2012. *La fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte, p. 58.

<sup>28</sup> BESSIÈRES, Dominique. 2000. « Un retour du local instrumentalisé », *Quaderni*, n° 42, p. 10.

<sup>29</sup> LE BART, Christian. 1999. « Les politiques d'image : entre marketing territorial et identité locale », in BALME, Richard ; FAURE, Alain ; MABILEAU, Albert (dir.). *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 415-427.

<sup>30</sup> CADIOU, Stéphane. 2014. « Le maire et les paris (risqués) de l'action publique », *Pouvoirs*, n° 148, p. 44.

<sup>31</sup> BRANDENBURGER, Adam. 1996. *La co-opération. Une révolution dans la manière de jouer concurrence et coopération*, Paris, Village mondial.

la compétition nationale et internationale. Si une telle stratégie se manifeste notamment par la mutualisation des ressources humaines, financières, mais aussi des images valorisables par le marketing territorial, sur l'agglomération lyonnaise, les conflits partisans et plus généralement les rivalités consistant à récolter les bénéfices et les retombées (matérielles ou symboliques) des actions sportives, percutent la capacité des acteurs à produire une vision partagée du développement sportif local. Ceci contribue à neutraliser les effets du plan « Marges de manœuvre ».

En l'absence de « partage du travail sportif » entre les diverses échelles de gouvernement, ce plan induit d'autres réactions qui le fragilisent tout autant.

### **b) L'introuvable accord sur la mutualisation et la répartition des compétences sportives**

La renégociation de la convention entre la Métropole et la Ville de Lyon concernant les tarifs de mise à disposition des équipements auprès, cette fois-ci, des collèges – établissements scolaires gérés par la Métropole depuis l'absorption des compétences du Département du Rhône –, a fait l'objet de plusieurs mois d'échanges au sein du pôle « Planification et conventions ». Cette réévaluation n'a finalement pas été actée en raison de la charge budgétaire supplémentaire qu'elle induit pour la nouvelle collectivité. Ce constat conforte les hypothèses formulées par plusieurs chercheurs indiquant, dès sa création, que la Métropole serait confrontée à plusieurs types de défis à relever. Parmi ces derniers, l'un a trait à sa capacité à absorber et à exercer la « masse des compétences » parmi lesquelles celles du Département en matière éducative et sociale, compétences coûteuses en budget et en personnel, et dont elle a peu l'expérience par ailleurs<sup>32</sup>.

Pourtant, son institutionnalisation devait s'accompagner de la création d'un pôle de l'exploitation des équipements. Cette initiative interroge dans la mesure où ces derniers sont presque entièrement détenus et gérés par les communes membres de la Métropole. Dans ce contexte, un agent de la Direction des sports précise qu'il avait « proposé que la Ville de Lyon récupère la gestion des équipements hors collèges » par souci de cohérence économique et pour éviter la création d'une « superstructure seulement pour un boulodrome et un parc d'athlétisme ».

Cette suggestion n'ayant pas été retenue par les élus locaux, la distribution des rôles entre la Métropole et la Ville sur ce volet des politiques sportives reste encore confuse. Cette situation obère les possibilités de tendre vers l'objectif de rationalisation des moyens par la mutualisation des services et

---

<sup>32</sup> GALIMBERTI D. ; LOBRY, S. ; PINSON, G. ; RIO, N., art. cit.

des fonctions supports souhaitée, une fois de plus, par le législateur à travers la loi Mapam. Aussi, et pour l'heure, la création de la Métropole de Lyon n'a pas conduit les exécutifs locaux à repenser les modalités de production de leurs politiques d'équipements respectives. Partant, la nouvelle collectivité n'est pas perçue comme un partenaire privilégié de la Direction des sports de la Ville, et encore moins comme un potentiel substitut ou une source d'économies sur ce dossier de la gestion des infrastructures. La Ville continue ainsi à agir comme une entité isolée, peu en relation avec les services administratifs des autres collectivités : « Chose que j'ai découverte en arrivant ici, c'est que la Ville de Lyon fonctionne en autarcie, c'est un peu sévère, mais elle fonctionne très largement seule », avoue un cadre.

Valable pour qualifier les relations qu'entretient la ville avec la Région et la Métropole, ce constat est également observable à l'échelle de la politique infracommunale. Dépendant du régime instauré par la loi relative à l'organisation territoriale de Paris, Marseille, Lyon (loi PML ou PLM) du 31 décembre 1982, la Ville de Lyon a la particularité de devoir fonctionner avec des représentants de neuf arrondissements disposant chacun d'une assemblée élue et d'agents publics dédiés. Ceux-ci ne détiennent pas de prérogative de politique sportive, mais demeurent des acteurs incontournables en la matière. Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) reprenant les dispositions de la loi PLM leur confère ainsi la gestion des « équipements de proximité », c'est-à-dire « à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale, ainsi que les espaces verts dont la superficie est inférieure à un hectare qui ne concernent pas l'ensemble des habitants de la commune ou les habitants de plusieurs arrondissements, ou qui n'ont pas une vocation nationale<sup>33</sup> ».

Selon cette définition, au moins 80 % des équipements de la commune auraient vocation à être gérés par les arrondissements. Or, moins de la moitié le sont effectivement, la Ville de Lyon ayant souhaité conserver cette compétence.

Cette situation génère des crispations du côté des mairies d'arrondissement dont les représentants dénoncent la volonté de « mise en sommeil » de la loi PLM par l'exécutif communal. Le mouvement de transfert de gestion des équipements aux arrondissements s'est effectivement grandement ralenti depuis 2002. Dans ce contexte, les élus d'arrondissement réclament un élargissement du nombre d'équipements transférés, mais également un approfondissement de leurs prérogatives prévues par la loi PLM : la tenue d'un inventaire des équipements de proximité gérés par les arrondissements et fixés par délibérations concordantes et la réunion d'une Commission mixte

---

<sup>33</sup> Article L.2511-16 du CGCT.

paritaire composée de représentants d'arrondissements et de la Ville chargée de définir « les conditions d'admission et d'utilisation des équipements<sup>34</sup> ».

Ils regrettent effectivement l'existence de ce qui est qualifié par l'un des agents de la Direction des sports de « version lyonnaise de la loi PLM » pour caractériser la pratique consistant, pour la Ville, à se défaire de la gestion des équipements non formellement transférés sur les arrondissements. Ceci lui permet de conserver l'ensemble de ses prérogatives sur ces mêmes installations. En réponse à ces pressions récurrentes qu'une élue d'arrondissement justifie par « l'intérêt de donner aux arrondissements de Lyon, les moyens de mener une politique de proximité au service des citoyens<sup>35</sup> », le maire de Lyon légitime, en effet, ce choix par la volonté de maintenir l'activité des services administratifs de la Ville. Pourtant, suite à la sollicitation du préfet, la collectivité a été appelée à respecter ses « obligations » en matière de transfert de leur gestion<sup>36</sup>.

Dans ce contexte et lors des réunions de concertation sur le projet de délibération tarifaire, les représentants d'arrondissements ont mis en doute le droit de la Ville d'imposer les principes de la tarification aux équipements transférés. Pour clore ce débat qui s'est étendu sur plusieurs mois, la Direction des sports n'a pas hésité à faire valoir les dispositions juridiques l'autorisant, en sa qualité de propriétaire, à demander une redevance pour occupation de son domaine public<sup>37</sup>. L'objectif est ici de dissocier le projet de délibération tarifaire de la Ville de toutes possibilités d'intervention ultérieure des arrondissements en leur qualité de gestionnaires des équipements transférés. Cette position ambiguë permet à la Ville d'éviter d'affronter l'épineuse question de la clarification des compétences entre elle et les arrondissements, et de potentiellement entrer dans une zone de conflits qui aurait des répercussions sur le périmètre de l'activité des services administratifs.

Si ces fréquentes situations de crise sont, là encore, imputables aux ressorts de la compétition partisane, l'ensemble des agents sont, ici, invités à les traiter directement, quitte à endosser la responsabilité politique de la Ville de Lyon aux yeux des associations occupant les équipements transférés.

Ainsi, et dès lors qu'ils interviennent dans de multiples secteurs, les maires urbains courent le risque d'être pris dans des controverses politiques.

---

<sup>34</sup> DUFFEAU, Clément. « Nathalie Perrin-Gilbert s'agace de la centralisation du pouvoir à Lyon », *Lyon Capitale*, 22 mars 2017.

<sup>35</sup> *Idem*.

<sup>36</sup> PARRA, Marie-Christine. « Lyon 1<sup>er</sup>, conseil d'arrondissement : La gestion des équipements de proximité divise les élus de gauche », *Le Progrès*, 23 mars 2017 ; PARRA, Marie-Christine ; MICHELIN, Nadine, MAJOU, Sophie, « Bataille politique pour la gestion des équipements transférés », *Le Progrès*, 27 mars 2017.

<sup>37</sup> Article L2125-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

Elles les amènent à jouer alternativement la carte de la politisation et des luttes partisans (ici avec la collectivité régionale) ou du règlement des différends par la technicisation des enjeux (en infracommunal)<sup>38</sup>.

Reste que l'ensemble de ces réactions atténuent la portée des capacités décisionnelles de la Ville compte tenu de la présence des autres acteurs publics dans ce champ et de la nécessité de les associer. Dans ce cadre, le modèle d'action en présence sur l'agglomération lyonnaise est celui d'un territoire urbain fragmenté. Les effets susceptibles d'être induits sur les rapports avec d'autres catégories d'acteurs, les dirigeants sportifs, confortent ce constat.

## **2 – DES SIGNES TANGIBLES DE RECOMPOSITION DES RELATIONS ENTRE VILLE ET MOUVEMENT SPORTIF LOCAL**

Dans une période de difficultés budgétaires pour les institutions publiques, les instruments procéduraux de type financiers et conventionnels peuvent être pensés comme un levier d'adaptation, voire de meilleur pilotage de l'action publique. Le recours à cette instrumentation est aujourd'hui l'une des voies privilégiées par la Ville de Lyon pour redéfinir les modes de gestion de son parc d'installations sportives, et plus globalement du gouvernement urbain du sport. Outre la compression des dépenses publiques, nombreux sont les objectifs de l'entreprise engagée : amélioration de la conduite de l'action publique, volonté d'encadrer et de contrôler la participation des associations, ouverture de l'espace public à des formes nouvelles de pratique sportive.

### **a) Des risques patents d'impopularité et de sanctions politiques**

Le plan « Marges de manœuvre » se traduit également par la volonté de tarifier l'utilisation des équipements aux associations sportives. Ce projet n'est pas nouveau, car en 1998 a déjà été votée une délibération fixant à 87 francs (soit environ 13 euros) le tarif horaire pour l'utilisation de créneaux. Pourtant, et bien que principalement symbolique, cette mesure n'a, jusqu'à présent, jamais été appliquée. Alors que le paiement d'une redevance devrait être la règle<sup>39</sup>, à Lyon, elle a longtemps été considérée comme « exceptionnelle » (sauf pour les sociétés sportives comme le prévoit le Code du sport). Mettre fin à ce principe de gratuité alors qu'il façonnait le fonctionnement des associations ne s'opère pas sans interrogations.

---

<sup>38</sup> CADIOU S., art. cit., p. 48.

<sup>39</sup> Article L2125-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

En vigueur dans d'autres villes, dont Paris et Marseille, la tarification reste à Lyon un sujet sensible soumis à des intérêts multiples et à un calendrier électoral précis. Remis à l'ordre du jour dès septembre 2015 en raison notamment de son portage par un élu récemment engagé en politique – donc considéré a priori comme encore peu exposé aux réseaux et groupes de pression traditionnels –, ce projet de délibération tarifaire avait vocation à entrer en vigueur en septembre 2017 et à être ainsi voté en conseil municipal à l'été 2017. Or, parce qu'il fait se confronter logiques gestionnaire et politique dans la mesure où il représente un risque substantiel pour une majorité municipale fortement investie auprès d'un candidat à l'élection présidentielle, ce vote a été repoussé à l'hiver 2017, une fois toutes les échéances électorales (présidentielles et législatives) révolues.

Plus généralement, la production de l'action sportive locale est traditionnellement l'occasion d'échanges privilégiés et ciblés avec certains groupes sociaux, voire groupes d'intérêts. Ces interactions pouvant profiter aux élus comme dégénérer en conflits<sup>40</sup>, se pose la question tout d'abord du seuil d'acceptabilité sociale de la décision politique, puis celle des ressorts à partir desquels celle-ci doit être favorisée. En découle, pour un agent de la Direction des sports, le sentiment, largement diffusé dans d'autres villes<sup>41</sup>, que « les associations pensent qu'elles sont chez elles dans certains équipements ». À cette aune, le seul vote de la délibération en conseil municipal ne saurait suffire à transformer ces représentations collectives. Conscient de ces enjeux, un agent précise qu'il relève désormais de la responsabilité de la Ville de s'engager dans un « travail d'accompagnement et de pédagogie vis-à-vis des associations » pour qu'elles puissent accepter des décisions comme la tarification de l'occupation d'une installation sportive.

Or, hypothèse peut être aussi faite que ce choix politique nourrisse des sentiments d'injustice. Il n'est effectivement pas exclu qu'il soit vécu comme une rupture des principes d'égalité et de mérite qui sont au cœur même des formes de prélèvement et de distribution des ressources publiques<sup>42</sup>. Ce choix contient le risque d'alimenter des réactions de contestation à l'égard des aides (matérielles, subventions, prestations) consenties par la Ville aux clubs sportifs professionnels régis sous le statut de sociétés sportives. S'agissant de ses équipements sportifs, elle procède ici à la gestion externalisée de ces derniers via la signature de baux emphytéotiques administratifs (cela est notamment le

---

<sup>40</sup> CALLEDE, J.-P.; DANE, M., *op. cit.*

<sup>41</sup> HONTA, M., *op. cit.*

<sup>42</sup> DELALANDE, Nicolas. 2011. *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil.

cas pour le stade de Gerland). Si cette délégation doit lui permettre de se décharger des charges d'exploitation et d'entretien, en particulier quand il s'agit d'un équipement de l'ampleur d'un stade ou d'une aréna destinée à accueillir de grands événements, la pratique fait que la signature de ce type de convention s'accompagne souvent de concessions accordées par la Ville aux clubs professionnels en matière de redevance et d'achats de prestations<sup>43</sup>.

Alors que les communes constituent le principal, voire le seul partenaire des associations sportives qui revendiquent régulièrement agir pour le « bien commun territorial<sup>44</sup> », ces mécanismes connus et répandus<sup>45</sup> d'allocation de ressources à ce qui est catégorisé comme le « sport spectacle » ou le « sport de l'élite » font l'objet de nombreux débats à Lyon comme ailleurs<sup>46</sup>. Ceux induits par la construction ou la rénovation des « Grands stades » dans le cadre de l'organisation de l'Euro de football de 2016, ou par le vote de la loi visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs, en donnent une illustration récente<sup>47</sup>. Sur l'agglomération, la construction d'un nouveau stade (OL Land) a fait d'emblée l'objet de vives contestations provenant de la classe politique locale (des élus écologistes notamment) et d'associations aux statuts et intérêts très différents pour dénoncer les dérives financières et les nuisances environnementales associées au projet<sup>48</sup>.

L'un des cadres de la Direction des sports précise ici : « Pour avoir pratiqué l'OL pendant des années, les clubs professionnels se vivent plus aujourd'hui comme une entreprise de spectacle, d'événementiel, que comme un

---

<sup>43</sup> Il existe ainsi une règle tacite visant l'équilibre entre le montant de la redevance réclamée par la collectivité au club professionnel et celui des prestations achetées par la Ville à celui-ci.

<sup>44</sup> LASCOURMES, Pierre; LE BOURHIS, Jean-Pierre. 1998. « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42, p. 37-66.

<sup>45</sup> SEGUIN, Philippe. 2009. *Les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels*, Cour des comptes, rapport public thématique.

<sup>46</sup> RÉGIS, Mathilde. « Wauquiez épinglé sur ses privilèges au tournoi de tennis », *Lyon Capitale*, 20 mai 2017.

<sup>47</sup> Loi n° 2017-261 du 1<sup>er</sup> mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs. Alors que la question du financement des stades et salles du sport professionnel a fait l'objet d'importantes discussions ces dernières années, cette loi supprime l'amendement voté au Sénat, le 26 octobre 2016 et consistant à limiter à 50 % le montant de la participation financière des collectivités territoriales (aujourd'hui propriétaires de 95 % des enceintes utilisées par les clubs professionnels) à la construction ou à la rénovation de ces équipements, et ce, afin de favoriser l'investissement privé et de réduire les risques économiques pris par les villes principalement.

<sup>48</sup> GARDON, Sébastien. 2016. « D'"OL Land" au Parc OL : le grand stade de Lyon contre la ville ? », *Métropolitiques*, 11 juillet 2016, <http://www.metropolitiques.eu/D-OL-Land-au-Parc-OL-legrand.html>; BINCTIN, Barnabé. 2014. « Quand le foot-business fait son grand projet inutile et imposé : le cas d'OL Land », *Mouvements*, n° 78, p. 43-54.

club sportif. » Pourtant, la collectivité reste l'un des principaux partenaires du sport professionnel local et les dirigeants sportifs entretiennent un lien direct avec les élus locaux : « Les contacts [avec les clubs professionnels] existent toujours [...], mais ils ne relèvent plus de l'aspect opérationnel. Cela se joue à un autre niveau [...], pas au niveau de la Direction des sports. »

Ainsi, l'introduction de cet instrument financier qu'est le plan « Marges de manœuvre » suscite des questions quant aux capacités de la Ville à en assumer les potentialités et les conséquences financières, mais aussi sociales et politiques. Ces dernières peuvent se révéler nombreuses pour une collectivité, car les associations et les clubs sportifs, parce qu'ils constituent des acteurs politiques chargés d'enjeux sociaux, culturels et symboliques<sup>49</sup>, demeurent à ménager. Les maires pouvant difficilement se détourner d'un travail relationnel auprès de ces représentants d'intérêts, cela implique, dans bien des cas, des arrangements et des concessions dans la mise en œuvre de l'action publique<sup>50</sup>. S'agissant de la Ville de Lyon par ailleurs, l'une de ses forces est de pouvoir compter sur des acteurs économiques dont les intérêts sont encore directement liés au territoire, et des figures patronales investies dans le débat sur les stratégies de positionnement de la Ville<sup>51</sup>. Aussi, les arbitrages politiques demeurent-ils tenaces derrière les logiques gestionnaires et techniques de contrôle budgétaire<sup>52</sup>. Un agent de la Direction des sports affirme ainsi : « Les intérêts des clubs sont préservés, ceux de GL Events [actionnaire majoritaire du LOU Rugby occupant le stade de Gerland] aussi<sup>53</sup>. Et cerise sur le gâteau : on va leur louer la piscine [de Gerland] jusqu'à ce qu'on la rouvre. »

Malgré ces manifestations visant à le contourner, le plan « Marges de manœuvre » est aussi appréhendé comme une nouvelle étape pour repenser

---

<sup>49</sup> CALLÈDE, J.-P.; DANÉ, M., *op. cit.*

<sup>50</sup> CADIOU, S., art. cit., p. 54.

<sup>51</sup> En ce sens, l'un des principaux relais de Gérard Collomb est d'ailleurs Jean-Michel Aulas, patron du club de l'Olympique lyonnais et de Cegid, entreprise de conseil en informatique : GALIMBERTI, Déborah. 2015. *Gouverner le développement économique des territoires : entre politique et société. Une comparaison des régions de Lyon et Milan (1970-2011)*, thèse de l'université de Lyon et de l'université de Milano-Bicocca.

<sup>52</sup> SEGAS, Sébastien. 2016. « Les usages politiques de "l'effet ciseaux" budgétaire. La nouvelle instrumentation de la gestion publique des communes et intercommunalités », *Métropolitiques*, 19 septembre [http://www.metropolitiques.eu/Les-usages-politiques-de-l-effet.html].

<sup>53</sup> L'interlocuteur fait ici référence au faible montant de la redevance facturé à l'entreprise organisatrice du tournoi de tennis ATP 250 pour l'occupation du vélodrome du Parc de la Tête d'or de Lyon bien qu'il doive tenir compte « des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation » (article L2125-3 du Code général de la propriété des personnes publiques). De telles pratiques demeurent courantes bien qu'elles soient contestables sur le plan juridique, comme l'a révélé notamment le rapport Seguin précédemment cité.

les caractères « permanent » et « gratuit » de la mise à disposition des installations. À ce titre, il n'est pas perçu comme porteur uniquement de risques, mais aussi de perspectives, car il offre l'opportunité « de tout mettre à plat » et d'engager une réflexion plus générale sur le contenu et le sens de l'action sportive locale. Ce cadre de la Direction des sports le confirme : « En termes de qualité de service, en termes d'adaptabilité du service public qui ne sont pas des gros mots, et de rationalisation des moyens, je pense qu'on se doit de resserrer les wagons, se donner un discours commun et de se remettre en question aussi. Donc de ce point de vue là, le plan "Marges de manœuvre" peut être un levier de la remise en question, de la réorganisation des services. Rationalisation c'est aussi se donner de la raison, du sens. »

Par là même, la collectivité serait positionnée non plus comme un opérateur, mais comme un régulateur de l'action sportive locale. Il ne s'agirait alors plus de « faire », mais de « faire faire » comme il le précise encore : « Notre rôle premier et notre plus-value, c'est ce rôle de régulateur : questionner les demandes, présenter les choses de manière suffisamment claire et bien ficelée pour que l'adjoint puisse décider en toute connaissance de cause, et c'est cette gymnastique-là que je souhaite alimenter ».

Le positionnement de ce cadre dans l'organisation municipale lui conférant une place d'agent intermédiaire, il peut effectivement saisir la politique de rationalisation budgétaire déployée sur la ville comme une ressource pour réaffirmer sa place dans l'institution. Alors que les injonctions à la réduction des dépenses constituent une situation inédite susceptible de modifier le positionnement de cette direction et de son responsable dans l'ordre institutionnel municipal, elles l'autorisent aussi à les convertir en opportunité pour affirmer, auprès des élus, son rôle de principal détenteur de compétences d'expertise et de s'imposer, ainsi, comme un acteur central dans la production des politiques sportives territoriales<sup>54</sup>.

Les pratiques de délégation de tâches, déjà effectives ou envisagées, confortent ces perspectives de révision du cadre du gouvernement urbain du sport autrefois marqué par un fort interventionnisme et désormais par plus de rigorisme ou de pragmatisme<sup>55</sup>. Ainsi, et outre la tarification des installations sportives visant à dégager des recettes, s'est également imposée l'idée selon laquelle cette politique de la contrainte budgétaire devait passer par une révision des normes de gestion de l'emploi public territorial.

---

<sup>54</sup> BARRIER, Julien ; PILLON, Jean-Marie ; QUERE, Olivier. 2015. « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 4, p. 9-32.

<sup>55</sup> LORRAIN, Dominique. 2007. « L'action publique pragmatique (la gestion des biens publics et ses passions) », *Revue politique et parlementaire*, n° 1043, p. 95-104.

## **b) La réduction des charges de personnels : heurs et malheurs de la délégation par conventionnement**

La pratique de la contractualisation ou du conventionnement a pour objet d'aboutir à un accord ou un projet partagé au moyen d'une négociation devenue explicite<sup>56</sup>. Cet enjeu s'est progressivement imposé au sein de la Direction des sports de la Ville de Lyon comme en atteste le projet de conventionnement dit « MS46 ». Il s'inscrit, lui aussi, dans la volonté de réviser les règles de la mise à disposition des installations en réponse à l'accroissement des sollicitations suite à la création de nouvelles associations sportives constituées en dehors des cadres fédéraux traditionnels (fitness, gymnastique suédoise). Aussi, les amplitudes d'ouverture des équipements sont-elles parfois repoussées au-delà des horaires fixés. Ceci génère un problème de surexploitation qui représente un coût supplémentaire à assumer, alors même que les dépenses de fonctionnement doivent être réduites<sup>57</sup>.

Le projet MS46, conçu pour maintenir l'offre d'équipements afin de répondre au développement des demandes associatives, permet à la collectivité de transférer à l'utilisateur, par le truchement de conventions, ses missions de surveillance et de sécurité traditionnellement accomplies par le responsable unique de sécurité (hiérarchiquement le directeur des sports et, par voie de représentation, les agents techniques de la direction).

Visant à progressivement réduire les dépenses de masse salariale par la diminution du nombre d'agents territoriaux (l'objectif étant de supprimer trois postes au terme de la première année d'effectivité de ce conventionnement), cet outil est également proposé aux associations en gage de l'autorisation d'utilisation des installations au-delà des heures d'ouverture. Alors que de nombreux observateurs estiment que le secteur communal a désormais épuisé toutes les solutions consistant à maîtriser la dépense publique « à structure constante » (mutualisation de services entre communes et établissement public de coopération intercommunale, programmation plus attentive des investissements par des économies d'énergie, faible acceptabilité des nouvelles hausses de fiscalité, etc.), l'action sur les dépenses en personnels demeure, pour eux, un domaine où d'importantes économies sont possibles<sup>58</sup>. Elle im-

---

<sup>56</sup> GAUDIN, Jean-Pierre. 1995. « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, p. 31-56.

<sup>57</sup> Depuis l'adoption du projet de loi de finances 2018, elles doivent être plafonnées à 1,2 % d'augmentation.

<sup>58</sup> STECKEL-ASSOUERE, Marie-Christine. 2016. « Les contraintes budgétaires des collectivités territoriales », *Les Cahiers français*, n° 391 ; Cour des comptes. 2017. *Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, Paris, La Documentation française.

plique, cependant, une « volonté de fer de la part des dirigeants politiques<sup>59</sup> ».

L'orientation envisagée sur Lyon consiste à rationaliser les dépenses en agissant sur l'emploi public tout en instaurant un nouveau rapport entre gouvernants et gouvernés alors que les associations sportives figurent au titre des groupes d'intérêt perçus comme les plus influents localement<sup>60</sup>. Les vertus supposées responsabilisantes de cette nouvelle forme de délégation sont avancées et la décision de la Ville est présentée comme la réponse à une initiative de la société civile jugée pertinente. À cette aune, les associations ne sont plus seulement considérées comme des destinataires d'un service fourni par la collectivité, mais légitimées dans leurs capacités à produire une offre sportive répondant à la diversification des goûts et motivations des pratiquants tout en étant pleinement responsables de leur sécurité.

Le recours à cet instrument conventionnel consacre ainsi un glissement vers la « privatisation » de services correspondant traditionnellement à des prérogatives de puissance publique<sup>61</sup>. Il connaît toutefois des limites qui rendent difficile son déploiement effectif. La Direction des sports a fixé un certain nombre de critères permettant de cibler les associations avec lesquelles signer une telle convention : association utilisant un seul gymnase/terrain ; association de « confiance » pour éviter dégradations et nuisances ; association disposant de créneaux horaires sur la plage horaire 20-22 heures ou le week-end. À ces critères discrétionnaires s'ajoutent ceux relatifs au règlement de sécurité qui autorisent cette délégation des missions de sécurité uniquement pour les établissements recevant du public (ERP) de cinquième catégorie et dont l'effectif maximal est inférieur à 300 personnes.

Toutes ces dispositions limitent considérablement le choix des associations avec lesquelles conventionner. Certaines d'entre elles, en outre, se sont déjà vu accorder de telles prérogatives sur un équipement où un agent n'est plus présent en permanence. Plus généralement, la prise en compte de l'ensemble de ces critères rend paradoxalement les chances de signature quasi nulles, car peu d'associations y répondent entièrement.

---

<sup>59</sup> HERTZOG, Robert. 2015. « L'avenir financier du secteur communal : grande réforme ou marasme durable ? », *Revue française d'administration publique*, n° 156, p. 1017.

<sup>60</sup> Il en va plus généralement ainsi des groupes dont l'intérêt est directement associé aux prestations de l'administration municipale (usagers des services, associations culturelles et sportives, mouvements de jeunesse, clubs du troisième âge, comités de quartier, associations de défense de l'environnement), BALME R., art. cit., p. 112.

<sup>61</sup> HOFFMANN-MARTINOT, Vincent. 1988. « Gestion moderniste à Nîmes : Construction d'une image de ville », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 38, p. 100.

Par ailleurs, c'est surtout le surcroît de charge de travail induit par la formalisation de l'ensemble de la procédure qui est souligné : examen des demandes, prise de contact avec l'association, négociation sur les créneaux horaires, préparation de la convention par les services de la Ville, convocation du président de l'association, signature, etc.

Le recours à l'outil conventionnel engendre également un bouleversement des pratiques professionnelles existantes, car il implique la construction d'apprentissages cognitifs encore peu développés, comme le précise ce cadre de la Direction des sports: « La culture normale en France, c'est de tout faire, tout maîtriser, de ne jamais ouvrir un établissement sans avoir un gardien dedans. Une culture un peu ancienne, mais encore très présente dans les têtes. » « Accepter l'idée que l'association puisse évoluer en autonomie » représente ainsi un défi managérial que les responsables de services ont à faire partager tant sur le plan des procédures techniques que sur celui de la gestion des effectifs de personnels.

En l'état, les réactions et réserves exprimées confirment surtout l'hypothèse d'une contractualisation en trompe-l'œil<sup>62</sup>, c'est-à-dire du caractère avant tout symbolique de cette pratique. L'intégration des différents intérêts par le mode conventionnel offre certes l'image d'une action publique moderne qu'autorise moins désormais un mode de décision de type « techniciste<sup>63</sup> », c'est-à-dire fondé sur des normes scientifiques ou des valeurs politiques sans système d'échange. Mais le cas analysé révèle aussi que l'adoption d'un mode de régulation plus « participatif » peut rapidement perdre sens au sein d'une organisation contrainte tant sur les plans économique (restrictions budgétaires) que normatif (omniprésence du formalisme bureaucratique et réglementaire). Dès lors, les agents interrogés de la Direction des sports posent certaines bornes à ce « tout négocié et négociable », notamment dans le cadre de ce possible conventionnement avec les associations. L'action négociée trouve effectivement ses limites au sein d'une collectivité telle celle de Lyon où le service des sports est l'interlocuteur de très nombreuses associations sportives. Dans ce contexte, les moyens financiers et humains de la Direction des sports obèrent sa capacité à recourir à autant de conventionnements pour la mise à disposition de créneaux sachant que cette méthode s'étale, par ailleurs, sur un temps long.

---

<sup>62</sup> HONTA, Marina. 2004. « Sport et action publique locale : des initiatives entre concurrence et complémentarité inter-institutionnelles. Le cas de la ville de Mérignac (Gironde) », *Staps*, n° 63, p. 107-122.

<sup>63</sup> LASCOUMES, P.; LE BOURHIS, J.-P., art. cit.

## **CONCLUSION**

La situation financière des communes s'est dégradée selon une tendance qui est liée principalement à la baisse des dotations étatiques et, plus profondément, à l'effet de ciseaux constaté depuis plusieurs années. Dans ce cadre, l'Association des maires de France a publié, en 2015, un bilan sur les finances des communes et des intercommunalités avec des projections pour le moins alarmistes pour 2016-2019 : les deux derniers mandats « se sont distingués par des niveaux de dépenses d'investissement particulièrement élevés. Le mandat qui s'est ouvert en 2014 marque sa singularité avec une baisse de ces dépenses en deux ans de 19 %<sup>64</sup> ». L'investissement local est ainsi devenu la variable d'ajustement, alors que le secteur communal assure la plus grande part des dépenses d'équipements, sportifs, notamment des collectivités territoriales. Parce que leur diminution contient le risque de dégrader les services publics, préserver ou retrouver ces capacités passerait par de « sévères économies de fonctionnement<sup>65</sup> », elles-mêmes possibles à la condition qu'existe une démarche volontariste des exécutifs locaux.

Cette publicisation par les représentants des élus locaux de la baisse des dotations d'État comme un problème a produit des effets managériaux et a permis d'affirmer la mobilisation de pratiques instrumentales de rationalisation budgétaire<sup>66</sup>. Une telle démarche a été engagée par la Ville de Lyon. Elle s'appuie sur la mise en place d'outils de type financier et de contrôle de la masse salariale qui suscitent aussi bien des résistances de la part des autres échelles de gouvernement local impactées que des interrogations de la part des agents de la collectivité quant à leur efficacité sur la diminution des dépenses de fonctionnement. Partant, le cas de Lyon permet certes l'étude des usages des instruments de mise en forme des politiques de la contrainte au niveau local, mais il donne également à voir les limites de leurs effets sur le contrôle de la dépense publique locale. Celles-ci tiennent en quatre principaux points.

La Ville détient certes la possibilité d'adopter ces dispositifs, mais elle ne peut les faire jouer que dans le cadre d'une négociation qui exclut de les considérer comme un moyen d'action unilatérale. Aussi, leur déploiement l'expose à devoir composer avec les normes de la gouvernance plus qu'avec celles du gouvernement caractérisées par la capacité à prendre des décisions et à pouvoir les appliquer en vertu d'un pouvoir coercitif légitime<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> Association des maires de France. 2015. *Territoires et finances. Étude sur les finances des communes et des intercommunalités*, 16 p.

<sup>65</sup> Cour des comptes. 2017. *op. cit.*

<sup>66</sup> SÉGAS, S., art. cit.

<sup>67</sup> HUSSEIN, Kassim ; LE GALÈS, Patrick. 2010. « Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Policy Instruments Approach », *West European Politics*, vol. 33, n° 1, p. 1-21.

La volonté de rationalisation budgétaire bute, ensuite, sur les effets d'une spécialisation du travail entre exécutif municipal et agents administratifs. Ce mode de gouvernement de la Ville ne saurait surprendre tant la politique municipale tend, à Lyon également, à se confondre avec celle du maire qui exerce un leadership centralisé<sup>68</sup>. Cette captation par le politique de la gestion des conflits partisans et interinstitutionnels et des relations privilégiées et historiquement tissées avec les dirigeants de clubs sportifs professionnels, aboutit à la neutralisation, voire au contournement des dispositifs formels de cette politique de compression des dépenses publiques. Une telle division du travail pourrait rendre plus difficile encore la souscription des agents publics à ces plans de rigueur budgétaire qui, parce qu'ils remettent en cause le périmètre d'action de leur service, se révèlent en bien des points impopulaires. Pourtant, les responsables de ces organisations paraissent faiblement disposés à contester ce monopole. Ils cherchent plutôt à valoriser leur capital d'expertise auprès des élus afin de participer à la (re)définition des politiques territoriales, voire à leur « modernisation ». L'usage des instruments de rationalisation budgétaire invite ainsi à poursuivre l'examen des rôles croisés des élus et des fonctionnaires dans ce processus d'institutionnalisation de l'action publique locale<sup>69</sup>.

Ils impliquent également un apprentissage collectif qui ne paraît pouvoir s'opérer que sur un temps long et un travail pédagogique d'acculturation des acteurs associatifs, lui-même chronophage. Or, acquérir de nouvelles capacités collectives, apprendre à coopérer d'une autre manière, faire d'un service administratif une organisation « apprenante » sont des processus qui nécessitent des ressources temporelles dont ne disposent pas nécessairement les collectivités publiques. Le caractère « incrémental » de cette nouvelle forme d'action publique interroge effectivement du fait de la culture de l'immédiateté du résultat grandement dépendant du temps politique, autrement dit du calendrier électoral. Par conséquent, cet allongement des processus décisionnels peut être en partie considéré comme incompatible avec une forte volonté d'agir. À Lyon, l'impératif gestionnaire pourrait être contrebalancé par l'anticipation des conflits avec les associations sportives, ce qui reviendrait à abandonner, une nouvelle fois, le projet de tarification des installations sportives en prévision des élections municipales de 2020. Par conséquent, les Villes sont contraintes de recourir à des solutions conjoncturelles, à des manœuvres à la marge s'il fallait ici jouer avec les mots, pour remplir leur mission de service public et s'adapter, en tâtonnant et sous contrainte, aux besoins sociaux quant à eux toujours plus nombreux.

---

<sup>68</sup> HOFFMANN-MARTINOT, V., art. cit., p. 96.

<sup>69</sup> BILAND, E., *op. cit.*, p. 62.

Alors que la capacité à répondre à ces demandes constitue l'un des registres par lesquels les maires peuvent accentuer leur légitimité en s'affichant au service de la population<sup>70</sup>, la délégation de missions par convention aux associations, outre le fait qu'elle alimente les débats contemporains sur la figure du remplacement des pouvoirs publics par les acteurs privés, ne représente pas seulement un changement d'organisation, mais aussi une évolution du statut de ceux qui accomplissent cette tâche. Effectivement, la substitution, totale ou partielle, des travailleurs associatifs aux agents publics contient potentiellement le risque d'une dégradation de l'exercice des missions de service public dès lors que le niveau de précarité des emplois y est plus élevé que dans le secteur public ou privé à but lucratif<sup>71</sup>.

Plus généralement, et alors qu'est annoncée une nouvelle réforme sur la fiscalité locale<sup>72</sup>, envisager une nouvelle partition de l'action sportive (ré) ouvre un débat. Il consisterait à découpler les organisations et les espaces où se promeuvent les activités sportives « productives » – celles participant de la compétition économique que se livrent les Villes, les Métropoles et les Régions –, des organisations et des espaces où se gèrent les acteurs individuels et collectifs qui ne peuvent répondre à ces requêtes de performance ou accéder à une offre culturellement ou matériellement sélective.

---

<sup>70</sup> CADIOU, S., art. cit., p. 45.

<sup>71</sup> COTTIN-MARX, Simon; HELY, Matthieu; JEANNOT, Gilles; SIMONET, Maud. 2017. « La re-composition des relations entre l'État et les associations : désengagement et réengagements », *Revue française d'administration publique*, n° 163, p. 463-476.

<sup>72</sup> Le Premier ministre a lancé en octobre 2017 une mission sur les finances locales conduite par Alain Richard et Dominique Bur. Ces derniers ont remis le 17 novembre dernier un rapport intermédiaire sur « Les enjeux de maîtrise de la dépense locale et des charges résultant des normes ».