

UNE POLITIQUE PUBLIQUE LOCALE SANS POLITIQUE ?

ANALYSE EMPIRIQUE DE LA GESTION DES EQUIPEMENTS SPORTIFS
PAR LES VILLES MOYENNES FRANÇAISES

Elisabeth Dupoirier, Martial Foucault, Abel François, Emiliano Grossman & Nicolas Sauger

Elisabeth Dupoirier est directrice de recherche au CEVIPOF FNSP, Martial Foucault est professeur adjoint à l'Université de Montréal et chercheur associé à l'Institut Universitaire Européen (RSCAS) de Florence, Abel François est Maître de Conférence à l'Université Robert Schuman Strasbourg 3 et chercheur associé à Telecom Paris, département SES, Emiliano Grossman est chargé de recherche au CEVIPOF FNSP et Nicolas Sauger est chargé de recherche au CEVIPOF FNSP.

Courriels : elisabeth.dupoirier@sciences-po.fr, Martial.Foucault@IUE.it,
Abel.Francois@enst.fr, emiliano.grossman@sciences-po.fr, nicolas.sauger@sciences-po.fr

Résumé

Cette contribution met en place un cadre d'analyse pour identifier les logiques politiques derrière les investissements en équipements collectifs au niveau local. A partir de l'analyse des équipements sportifs listés dans l'inventaire communal de l'Insee, nous testons notamment l'incidence de la couleur politique de la majorité municipale, la stabilité dans le temps d'une même majorité et la "concordance" entre majorités à différents niveaux (région, national). L'analyse inférentielle ne permet pas d'identifier un effet politique fort. Les principaux facteurs explicatifs de la politique d'équipement municipale semblent être la superficie et la population. Ainsi, nos résultats nous amènent à remettre en cause le caractère politiques de certaines politiques publiques locales, mais ils invitent aussi à réfléchir à d'autres angles d'analyse pour comprendre la politisation au niveau local.

Abstract

This chapter analyses the role of political motivations underlying investment in local public equipment. Studying sports facilities in the "inventaire communal"-database of INSEE, we test for the importance of political factors in spending decisions. More particularly we focus on left-right cleavages, fragmentation, political stability and political "convergence", i.e. the presence of same-minded political majorities at other levels of government (regions and nation). Our stastical models do not for allow for the identification of the political determinants of public spending. The main explanatory factors of spending appear to be population and size. Hence, our results lead us to question the political motivation behind decisionmaking in certain local public policies. This result may also be understood, however, as an invitation to think about other possible approaches to politization at the local level.

La répartition des équipements collectifs n'est pas uniforme sur le territoire français. Les inégalités ne sont sans doute pas criantes, mais un certain nombre de disparités existent. Toute tentative d'explication de ces disparités peut apparaître comme un exercice très périlleux au vu de ce qu'il implique sur le plan politique¹²⁶.

Et pourtant, les travaux sur l'action politique territoriale, tout en faisant état d'un bouleversement profond depuis les années soixante, n'attribuent guère ce phénomène à des causes politiques. Qui plus est, la notion même de politique semble difficilement saisissable dans ce contexte. Là où dans les années 1960, des objectifs politiques décidés centralement émanaient de réseaux administratifs et étaient mis en œuvre (ou pas) par eux, on trouve aujourd'hui des rapports plus complexes, où l'Etat est toujours fortement présent, mais où son rôle consiste essentiellement à tenter de coordonner un nombre sans cesse croissant d'acteurs (Duran and Thoenig 1996). Les effets de ces transformations sur l'évolution des politiques locales et, plus particulièrement, sur les politiques d'équipement ne sont guère univoques. Il est en revanche indéniable que cette transformation coïncide avec la fin des grands programmes équipementiers, caractéristiques des politiques locales des années soixante et soixante-dix.

Dans ce contexte, s'interroger sur les variables les plus classiquement « politiques » - gauche-droite, concordance de majorité, ancienneté etc. - peut paraître rédhibitoire et anachronique. N'est-ce pas l'étude de la politique locale qui a alimenté la remise en cause des notions d'Etat et de gouvernement ? N'est-ce pas la régulation politique locale qui est à l'origine de la notion de gouvernance telle qu'elle s'est répandue depuis le début des années quatre-vingt-dix ? Sans pouvoir prétendre répondre à toutes ces questions, nous tenterons d'évaluer l'importance de variables politiques pour expliquer les disparités en matière d'équipements collectifs auprès des communes françaises. Nous discuterons successivement la constitution de l'échantillon et des données utilisées (1), avant de d'analyser les politiques d'équipement sportif des villes moyennes (2) et avant de tenter d'interpréter les résultats (3).

1. CONSTITUTION DE L'ÉCHANTILLON

Notre étude empirique s'appuie sur le recensement exhaustif des équipements communaux mené en 1998 par l'INSEE auprès des communes françaises¹²⁷. A partir de cette population exhaustive, nous avons appliqué plusieurs filtres de sélection afin de constituer notre échantillon. En premier lieu du fait de spécificités institutionnelles et historiques, nous avons exclu les communes corses et des DOM. Par ailleurs il était nécessaire de restreindre l'échantillon à des municipalités dont la politique d'équipement représente un enjeu à la fois conséquent et accessible. Conséquent, car pour une ville moyenne, il s'agit d'un choix financièrement important. Accessible, car à l'inverse la municipalité doit avoir des capacités financières suffisantes pour que la question de la construction et de la gestion des équipements se pose. Nous avons donc restreint notre échantillon aux villes dont la population est comprise entre 7.000 et 50.000 habitants. Au final, il comporte 505 communes et sa structure ne s'écarte pas de manière problématique de la population totale¹²⁸.

¹²⁶ Cette étude a bénéficié du soutien financier de l'ACI « économie et politique des biens publics locaux ». Les auteurs tiennent à remercier Hubert Kempf et l'ensemble des participants au Workshop « Local Public Goods, Politics and Economics », Paris février 2005, pour leurs fructueux commentaires.

¹²⁷ Il s'agit de l'enquête « inventaire communale » de 1998, qui est récurrente sans périodicité régulière (1970, 1980 et 1988), réalisée en collaboration avec le Ministère de l'Intérieur et celui de l'Agriculture. Pour plus d'informations, se reporter au site de l'INSEE : <http://www.insee.fr/fr/ico98/ico98.asp>

¹²⁸ Une présentation détaillée des caractéristiques géographiques et socioéconomiques des communes de l'échantillon est disponible auprès des auteurs.

LA GESTION DES EQUIPEMENTS SPORTIFS

Afin de caractériser les politiques publiques municipales, nous avons décidé de nous intéresser à la gestion des équipements sportifs, et ce, pour plusieurs raisons :

- il s'agit d'équipements publics sur lesquels les mairies possèdent une amplitude de décision totale. Même si les autres collectivités territoriales peuvent intervenir dans le financement d'une installation sportive, la décision est du ressort unique de la commune.

- il s'agit d'équipements *a priori* consensuels, du moins par rapport à d'autres équipements communaux plus ciblés. Dit autrement, la demande d'équipements sportifs apparaît comme moins concentrée autour d'une population que d'autres types d'équipements comme par exemple les maisons de retraite ou les écoles de musique.

- il s'agit d'équipements diversifiés offrant des usages variés. En effet, du stade multi-sport ou de la piscine olympique au boudrome, il existe une grande latitude d'action pour les communes.

En première analyse, les municipalités de notre échantillon possèdent un nombre élevé d'équipements (tableau 1) dans la mesure où 50 % d'entre elles disposent de plus de 7 installations.

Tableau 1 : Répartition des communes selon le niveau d'équipement

Nombre d'équipements	Total	%
1	2	0,40
2	1	0,20
3	1	0,20
4	12	2,38
5	50	9,90
6	102	20,20
7	215	42,57
8	122	24,16
Total	505	100

Parmi ces équipements, les installations sportives couvertes et les grands terrains sportifs sont les plus fréquemment représentés (tableau 2). Inversement, seules 40 % des communes disposent d'une piscine de plein air.

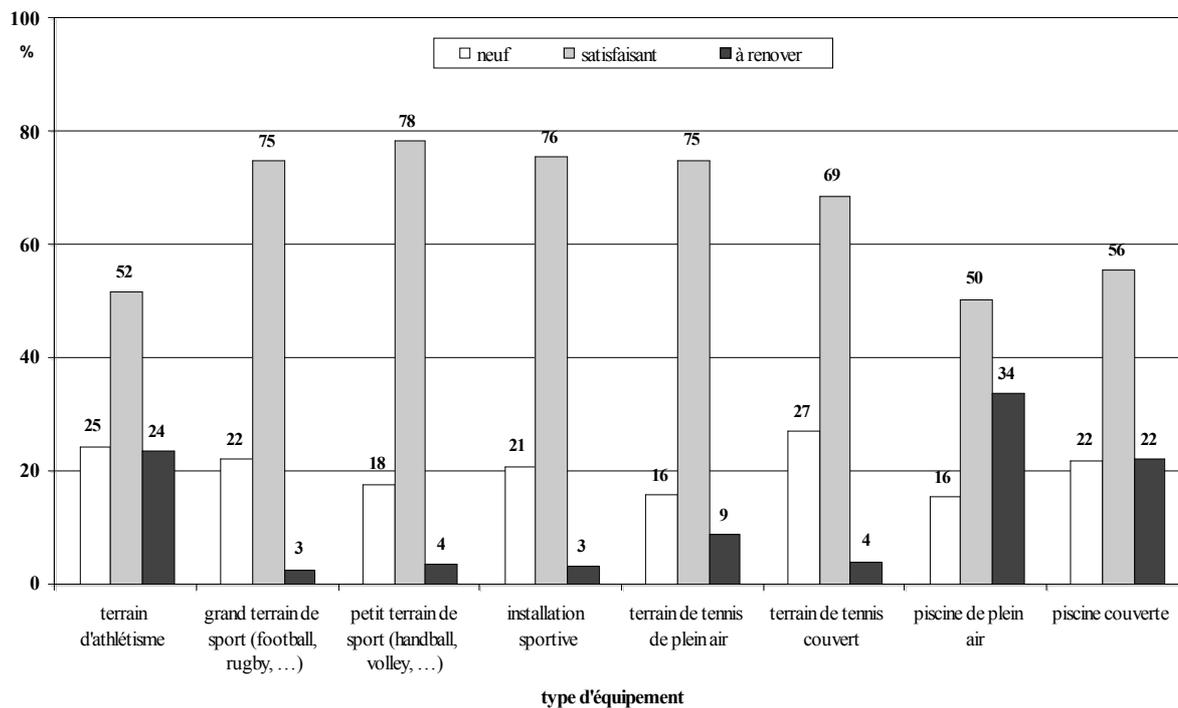
Tableau 2 : Détail des équipements sportifs

	nombre de communes	%
terrain d'athlétisme	427	84,55
grand terrain de sport (football, rugby, ...)	501	99,21
petit terrain de sport (handball, volley, ...)	486	96,24
installation sportive (gymnase, dojo, ...)	503	99,60
terrain de tennis de plein air	495	98,02
terrain de tennis couvert	406	80,40
piscine de plein air	204	40,40
piscine couverte	376	74,46

Concernant l'état de ces équipements, une corrélation semble s'établir avec la charge de gestion de l'équipement (figure 3). Les trois types d'équipements les plus souvent en mauvais état (i.e. « à rénover ») sont les terrains d'athlétisme (24 % des équipements existants), les piscines de plein air (34 %) et les piscines couvertes (22 %). Inversement, la part

des équipements « à rénover » pour les autres types d'installations est toujours inférieure à 10%.

Figure 1 : Etat des équipements sportifs



UNE QUANTIFICATION DE LA GESTION DES EQUIPEMENTS SPORTIFS

À partir de ces informations, nous pouvons construire un indice qui synthétise l'information sur la politique d'équipement des communes selon deux dimensions : la présence ou non d'un des huit équipements, et leur état lors de l'inventaire. L'indice exprime le caractère actif d'une politique d'équipements sportifs à travers un nombre élevé d'équipements et un état très satisfaisant. Il est construit comme une moyenne de score (S_i) sur les huit équipements sportifs répertoriés pour chaque municipalité :

$$I^j = \frac{1}{8} \sum_{i=1}^8 S_i$$

L'échelle de *scoring* est indiquée par le tableau 3¹²⁹. Puisque les scores s'additionnent, l'échelle de pondération retenue est linéaire : un équipement neuf équivaut à trois équipements à rénover et à un et demi équipement d'un état satisfaisant.

Tableau 3 : échelle de *scoring* retenue

	[échelle]
Équipement absent	0
Équipement à rénover	0,33333
Équipement satisfaisant	0,66667
Équipement neuf ou comme neuf	1

Ainsi, chaque ville j peut être caractérisée par sa politique en matière d'équipement sportif au travers de son indice (I^j) qui retrace à la fois la présence des 8 principaux types

¹²⁹ En utilisant une échelle exponentielle, des résultats strictement similaires sont obtenus.

d'équipements et leur état. Au final, plus une municipalité a une politique active en matière d'équipements sportifs (présence, construction, rénovation et/ou entretien) et plus son indicateur de gestion sera proche de 1. Remarquons qu'aucune municipalité n'enregistre un indice nul et que seules deux villes ont un indice unitaire¹³⁰.

CARACTERISTIQUES POLITIQUES DES COMMUNES

Concernant les caractéristiques des communes, nous avons recueilli quatre informations politiques au cours de la période allant de 1983 (date de la première élection municipale) à 1998 (date de l'inventaire et durée de 15 ans correspondant à un délai habituel d'amortissement des équipements lourds). Au total, trois élections municipales sont concernées par l'étude.

La répartition entre gauche et droite (au sens large) des communes est plutôt équilibrée dans la mesure où la proportion de municipalités de gauche est proche des 50 %. En cumulé, cela nous permet également de savoir combien de majorités de gauche, et symétriquement de droite, a connu chaque ville pour les trois mandats.

Cette information peut également être complétée par la stabilité électorale de la ville. Nous avons donc construit un indice de fractionalisation de l'électorat pour chaque élection municipale qui indique la probabilité que deux électeurs tirés aléatoirement parmi l'électorat votent pour deux listes différentes au premier tour de l'élection municipale. Moins le vote est concentré et plus l'indice tend vers l'unité. Cet indice nous indique la plus ou moins grande difficulté de constitution des coalitions de gestion au sein de la municipalité.

La dernière information politique collectée porte sur la concordance de couleur politique entre les communes et deux échelons public supérieurs : la région et le gouvernement (la majorité parlementaire). En prenant en compte l'enchevêtrement des mandats municipaux, parlementaires et régionaux, nous pouvons estimer la durée (en année) où chaque ville a la même couleur politique (gauche ou droite) que sa région d'une part et que le gouvernement d'autre part.

2. ANALYSE DES DETERMINANTS

L'objet de cette section est de mener une analyse statistique inférentielle afin de mettre en exergue les déterminants socioéconomiques et politiques de la gestion municipale des équipements sportifs locaux. Pour mener à bien cette analyse, nous utiliserons les outils de la régression multivariée qui permet de mettre en évidence l'impact d'un facteur tout en contrôlant l'influence des autres facteurs.

LES VARIABLES EXPLICATIVES

Deux blocs de variables explicatives de l'indicateur de politique d'équipement peuvent être distingués. Le premier regroupe les caractéristiques politiques des communes décrites précédemment. Le second rassemble les variables de contrôle nécessaires à la qualité de la régression et portent sur les caractéristiques socioéconomiques de la commune. Structurellement, il est nécessaire de contrôler l'incidence de la population de la commune par la moyenne de la population recensée en 1982, en 1990 et en 1999. Comme il est possible que la politique d'équipement soit également influencée par la population non résidente de la commune et par le tourisme, nous utilisons également la moyenne du nombre de résidences secondaires.

¹³⁰ En moyenne, l'indice s'élève à 0,59.

Du fait des contraintes foncières pesant sur les communes pour l'installation d'équipements sportifs plus ou moins gourmands en terrain, nous intégrons la superficie de la commune et le niveau d'agglomération dans lequel se situe la commune.

De plus, pour prendre en compte les effets possibles du *free-riding* (pratiqué ou vécu) concernant des équipements publics, nous intégrons trois variables de contrôle dans ce but : le niveau d'agglomération auquel appartient la commune, le fait que la commune soit une ville centre ou non, et enfin le fait que la commune soit une ville isolée.

Enfin, nous intégrons la capacité financière de la municipalité qui contraint les décisions d'équipement par l'utilisation du montant de revenu imposable moyen par ménage dans la commune. De la même manière et pour prendre en compte l'obligation pour chaque municipalité d'arbitrer dans ces choix d'équipements, nous tenons compte du nombre d'équipements sportifs présents dans la commune.

RESULTATS

Nous présentons les effets des différents déterminants à l'aide d'un même tableau (tableau 4) en distinguant le poids de chacun des blocs de variables socio-économiques (modèle 1), puis politiques (modèle 2) et enfin les deux simultanément (modèle 3). Globalement, les résultats concernant les logiques politiques dans la gestion communale des équipements collectifs locaux sont étonnants en ce qu'ils montrent une absence d'influence pour plusieurs déterminants.

Tableau 4 : Déterminants de la gestion municipale des équipements sportifs

Variabiles	Modèle (1)	Modèle (2)	Modèle (3)
Déterminants socio-économiques :			
Niveau de richesse	-1.16e-06 (0,243)		-6.01e-07 (0,586)
Nombre d'équipements sportifs	0,0819*** (0,000)		0,0814*** (0,000)
Superficie	3.06e-06* (0,073)		3.2e-06* (0,061)
Population	-1.51e-06** (0,054)		-1.3e-06* (0,096)
Nombre de résidence secondaire	-1.92e-06 (0,478)		-9.46e-07 (0,733)
Niveau d'agglomération	0.0023 (0,336)		0.0027 (0,134)
Ville centre	0.0092 (0,481)		0.0034 (0,799)
Ville isolée	-0.0105 (0,509)		-0.0084 (0,596)
Déterminants politiques :			
Instabilité politique		0.0065 (0,595)	-0.0102 (0,255)
Fractionalisation électorale		-0.1163 (0,125)	-0.0765 (0,170)
Couleur politique		-0.0038 (0,668)	0.0015 (0,817)
Concordance politique avec la région		-0.0020 (0,231)	0.0001 (0,938)
Concordance politique avec le gouvernement		-0.0012 (0,843)	0.0022 (0,621)
Observations	505	505	505
R ² adj.	0.4918	0.009	0.4924

*** : statistiquement différent de zéro au seuil de 1 %, ** au seuil de 5 % et * au seuil de 10 %.

Lecture : Dans le modèle 1, la variable *Nombre d'équipements sportifs* est statistiquement significative et indique que plus le nombre d'équipements est élevé plus l'indice d'équipements est élevé. Dit autrement, pour un équipement supplémentaire, toutes choses égales par ailleurs, l'indice d'équipement des villes augmente de 0,8 point.

En effet, l'indice global de gestion municipale des équipements sportifs n'est influencé par aucune variable politique. Dit autrement, la présence et la qualité des équipements collectifs sportifs ne sont pas affectées ni par la stabilité politique ou électorale de la commune, ni par la concordance politique avec les niveaux administratifs supérieurs.

Ce résultat est renforcé par la valeur du coefficient de détermination (R^2) très faible dans le modèle 2, signifiant par là même que seul 0,9 % de la variation de l'indice est expliqué par l'ensemble des variables politiques.

En revanche, dès lors que les variables socio-économiques sont ajoutées à la relation (modèle 3), le modèle structurant s'enrichit en mettant en évidence trois influences significatives. Le nombre d'équipements et la superficie de la commune affectent positivement l'indice alors que la population de la ville réduit marginalement la valeur de l'indice.

3. LA BUREAUCRATISATION CONTRE LE POLITIQUE ?

Plusieurs explications peuvent être avancées pour comprendre l'absence de logiques politiques classiques dans la gestion d'équipements sportifs. Soit notre analyse n'a pas permis de percer les logiques politiques, soit ces logiques sont effectivement devenues plus faibles, laissant la place à des logiques d'action plus « pragmatiques » ou bureaucratiques.

A LA RECHERCHE DE LA LOGIQUE POLITIQUE

En premier lieu, raisonner en coupe instantanée (année 1998) limite grandement l'appréhension dynamique du processus de mise en œuvre des politiques publiques locales d'équipement. Il est vrai que l'impossibilité d'opérer une comparaison dans le temps représente un problème de nature méthodologique¹³¹.

En second lieu, il sera intéressant de poursuivre l'analyse en cherchant à différencier les municipalités par la présence d'autres équipements collectifs plutôt que par la construction d'un indice synthétique. Les équipements sportifs ont été sélectionnés pour la variance relativement importante dans le niveau d'équipement des communes. Il est vrai que la plupart des autres domaines renseignés dans l'inventaire se caractérisent par une variance plus faible et des analyses non reproduites ici ne nous ont pas permis de parvenir à des résultats plus significatifs.

En troisième lieu, il est probable que certains phénomènes de concurrence ou de proximité locale conduisent certaines municipalités à se doter d'équipements ou à rénover ceux existant au gré des rapports politiques intercommunaux sans que l'analyse statistique présentée ici puisse en mesurer réellement l'importance. Même avant l'intercommunalité, des collaborations sur certains équipements étaient possibles, sans qu'on puisse ici analyser ce processus.

Il existe donc un certain nombre de problèmes avec notre dispositif de recherche qui pourraient dissimuler des effets politiques bien réels. Mais, il est également possible que des logiques autres que politiques priment finalement sur les logiques politiques.

¹³¹ Malheureusement, les données de l'INSEE ne sont disponibles que pour 1998.

UNE ABSENCE DU POLITIQUE ?

Du point de vue des explications politiques, la présente contribution permet de nous éclairer sur plusieurs points importants. L'une des questions de départ de ce projet – et qui va au-delà de cette seule contribution – était de savoir s'il existe des équipements de « gauche et de droite ». L'exemple des équipements sportifs semble indiquer qu'il n'existe pas d'effet politique important. Les stratégies – à gauche et à droite – semblent similaires. De même, les autres variables politiques analysées – l'instabilité politique, la fractionalisation électorale et la concordance entre les niveaux de décision locaux et nationaux – n'ont aucune incidence palpable sur la gestion des équipements sportifs communaux.

Une explication consiste à avancer que la plus grande autonomie des collectivités territoriales se solde par un affaiblissement des clivages politiques. Ainsi, le passage de la « régulation croisée » (Duran et Thoenig 1996) à un système plus décentralisé semble s'être accompagné à une dépolitisation croissante des politiques locales. Comme l'affirment Balme et Faure (1999), on assisterait non pas à une plus grande proximité des élus, mais plutôt à une nouvelle forme de technocratie, allant à l'encontre du « mythe du terrain » (1999, p. 21),

De même, cette évolution, si elle était confirmée par d'autres études empiriques, tendrait à confirmer une partie des travaux sur le « fédéralisme financier » (pour une revue, voir Madiès et al, 2005). En effet nombre de ces travaux comptent sur la décentralisation pour imposer une discipline budgétaire et en matière d'impôts à l'Etat à travers le mécanisme de concurrence fiscale. En l'occurrence, le cas français peut difficilement confirmer cette thèse, mais il est vrai que l'émergence d'une raison politique locale différente du clivage gauche-droite peut être considérée comme un premier pas dans ce sens.

Enfin, ces résultats tendent à aller dans le sens des recherches sur la gouvernance locale (Rhodes 1997), discutées en France notamment par Le Galès (1999). Dans cette perspective, la politique locale est perçue comme certes autonome et significative pour tout ce qui touche à la vie locale, mais aussi comme répondant à des formes d'organisation politique radicalement distincte de la vie politique nationale.

CONCLUSION : PISTES DE RECHERCHE

Toute recherche quantitative doit dialoguer et s'appuyer sur les résultats de recherche adoptant d'autres démarches méthodologiques. Le problème soulevé ici, la faiblesse de l'impact de facteurs politiques ne doit guère être compris comme un dernier mot. Plutôt, ceci peut être compris comme un appel à renouveler les travaux sur les politiques d'équipement, comme celui que lançait Edmond Preteceille en 1999. Autrement dit, il se peut que nous soyons parti d'une vision naïve des politiques équipementières et que nous ayons laissé de côté des variables centrales concernant la structure démographique et sociale de la population. On pourrait ainsi supposer qu'en contrôlant ces deux variables et l'influence d'une commune, le clivage gauche-droite redevienne structurant.

Parallèlement, il est vrai que les résultats présentés ici devraient également interroger certaines contributions recourant à d'autres méthodes. Si la compétition partisane n'est pas au centre de la vie politique locale, les logiques effectivement à l'œuvre doivent être davantage spécifiées. Il est vrai que plusieurs des travaux précités, ainsi que certaines contributions à cet ouvrage vont dans ce sens (voir notamment Gautier, Le Goff). La présente contribution dans le meilleur des cas ouvre quelques perspectives sur les pistes à poursuivre et celles qu'il vaut mieux délaissier.