Le sport et la réforme des collectivités territoriales

Analyse des textes préparatoires, « Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République » (mars 2009) et avant projet de loi du ministère de l'intérieur (juillet 2009)

Plus de vingt rapports, traitant de la réforme des collectivités locales, avaient été publiés depuis les premières lois de décentralisation en 1982-1983. Le sous-titre, « *Il est temps de décider* », du dernier rapport en date, dit « Rapport Balladur », marquait la volonté politique du gouvernement d'entamer rapidement cette réforme. Cet ultime rapport a abouti en juillet dernier, à un avant projet de loi[1] que le gouvernement a transmis aux associations d'élus, pour concertation, sous forme de document de travail. Cet avant-projet de loi « relatif aux collectivités territoriales », éventuellement amendé et modifié, pourrait être adopté en conseil des ministres fin septembre 2009 et soumis au parlement au cours de l'automne 2009.

Ces textes visent à modifier en profondeur les modes d'organisation et de financement des collectivités territoriales. Ils augurent sans doute de profonds changements dans les politiques publiques locales et donc nécessairement dans les politiques sportives.

Ces textes ne sont pas définitifs, ils subiront vraisemblablement de nombreuses modifications tant les enjeux sont importants et les consensus loin d'être établis. Il est cependant impératif, pour le mouvement sportif, que ses dirigeants s'en saisissent dès maintenant. Il importe d'aborder les contenus de ces textes et tenter de repérer ce qui est dit du sport (ou ce qui n'est pas dit). Il convient de pointer les questions que soulèvent, directement ou indirectement, ces textes. Car c'est bien l'avenir du système sportif national mais aussi des organisations et des clubs locaux qui est en question. Le sport associatif s'inscrit très étroitement dans les territoires dont les règles d'organisation vont changer. Le sport associatif devra donc s'adapter à ce nouveau cadre légal et réglementaire. A charge de ses dirigeants de débattre et de définir les termes de ces adaptations afin qu'elles soient comprises et choisies et non pas subies.

A- Les principales dispositions développées dans les textes préparatoires

L'avant-projet de loi proposé par le ministère de l'Intérieur reprend les principales propositions du rapport du comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Edouard Balladur dont l'un des diagnostics forts de l'état de nos territoires était le suivant ***: trop de structures aux compétences[2] enchevêtrées et aux finances fragilisées.***

Ce comité s'était en effet appuyé sur trois séries de raisons pour justifier l'importance et l'urgence de la réforme à conduire : (1) les *finances locales* (augmentation de la dépense, excès des financements croisés, suppression annoncée de la taxe professionnelle) ; (2) *l'enchevêtrement des compétences* des collectivités ; (3) le *nombre* trop important et le *morcellement des structures d'administration territoriale* (de la commune à la région). En définitive, sa complexité, son coût, l'insuffisante solidarité entre les territoires, la difficulté de répondre aux besoins des populations, rendaient nécessaire, selon les signataires du rapport, cette réforme de l'organisation territoriale.

Le Comité avait formulé au total vingt propositions autour d'une *idée centrale* : la réforme des structures devra s'articuler à partir de *deux niveaux de compétences* distinctes (bipolarité) : le premier (*région*) dédié au pilotage du développement des territoires et des activités, le second (*intercommunalité*) aux services à la population. Reprenant ce principe l'avant-projet de loi propose 73 articles organisés en cinq titres : (1) rénovation de l'exercice de la démocratie locale ; (2) adaptation des structures à la diversité des territoires ; (3) organisation des compétences des collectivités territoriales ; (4) développement de l'intercommunalité ; et enfin (5) dispositions finales et transitoires. Quelles en sont les principales dispositions ?

[1] Un rapport sénatorial, dit « Rapport Belot » du nom du sénateur qui a dirigé les travaux, a également largement inspiré cet avant projet de loi.

[2] Au fur et à mesure des lois et des réformes successives, l'organisation territoriale n'a cessé de se compliquer d'où une perte d'efficacité, un coût élevé et un manque de transparence. Par exemple pendant qu'entre 1950 et 2007, l'Allemagne réduisait le nombre de ses communes de 41 % et le Royaume-Uni de 79 %, la France ne le diminuait que de 5 %. En 2007, l'Allemagne compte désormais 8 414 communes, le Royaume Uni 238 et la France… 36 783 !

1- La rénovation de l'exercice de la démocratie locale

Cette rénovation s'organise en trois parties principales.

La création de conseillers territoriaux, siégeant à la fois aux conseils généraux et régionaux. «*Les conseillers territoriaux siègent au conseil général de leur département d'élection et au conseil régional de la région à laquelle appartient leur département d'élection*» (art. 3 de l'avant projet de loi). Ces conseillers seraient renouvelés intégralement tous les six ans et rééligibles. Les dispositions relatives au mode de scrutin sont encore en cours d'élaboration. Cette disposition réduirait le nombre d'élus. Les cantons pourraient être redessinés. Il s'agirait donc d'un rapprochement entre les échelons départemental et régional, sans suppression de l'un ni de l'autre.

La confortation du statut de l'élu local. Plusieurs articles de l'avant projet de loi visent en effet :

- à renforcer les obligations des collectivités en matière de formation des élus (art. 12),
- à étendre l'allocation de fin de mandat aux communes de moins de 1 000 habitants (art. 13),
- à étendre le congé électif aux candidats des communes de 500 à 3 500 habitants (art. 14),
- à proposer de nouvelles modalités de calcul d'indemnités ou en créer pour les délégués des communes siégeant dans les communautés de communes.

De nouveaux modes de désignation des délégués communautaires (art. 19) qui seront élus, pour les communes de plus de 500 habitants, comme les conseillers municipaux, à proposer une nouvelle répartition des sièges dans les intercommunalités en fonction de critères démographiques fixés par la loi. A ce jour les petites communes se révèlent, en effet, assez souvent surreprésentées. Aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

2- L'adaptation des structures à la diversité des territoires

L'avant projet de loi propose la création de nouvelles collectivités territoriales.

Une nouvelle collectivité territoriale, à statut particulier, « la métropole », (art. 22) remplacerait le département dans les grandes agglomérations de plus de 500.000 habitants (Bordeaux, Lyon, Lille, Marseille, Nantes, Nice et Toulouse pourraient devenir des « métropoles »). Elle aurait vocation « *à se substituer, sur son territoire, au département dont elle reprendrait les compétences* » indique le texte. La métropole remplacerait aussi la communauté urbaine, dont elle conserve les attributions ; voire la région, avec son accord, sur son territoire.

Le regroupement de collectivités territoriales est également envisagé. Une commune nouvelle peut ainsi être créée en lieu et place d'un EPCI à fiscalité propre de moins de 500 000 habitants (art. 26) sous réserve notamment de l'assentiment, à la majorité absolue d'au moins 25 % de la population. A la demande d'un ou plusieurs conseils généraux (art. 28), des départements peuvent être regroupés en un seul (décision par décret en Conseil d'Etat). Il en est de même pour les régions (art. 29).

3- L'organisation des compétences des collectivités territoriales

Cette organisation est marquée de profonds changements notamment en ce qui concerne la clause de compétence générale[3].

La **commune** continue de disposer d'une **compétence générale** permettant d'agir en fonction de l'intérêt local. **Le département et la région n'exerceraient plus leurs compétences que dans le cadre de la loi[4]** sans que subsiste la clause de compétence générale (art. 30 et 31). Ces compétences définies par la loi seraient exercées à *titre exclusif* (art. 32) par une seule catégorie de collectivité territoriale (toutefois certaines compétences pourraient être *partagées*). Dans le but de limiter l'enchevêtrement et la juxtaposition des compétences, l'avant projet de loi confirme donc et

[3] Dans l'état actuel, selon cette clause de compétence générale, toute collectivité locale peut agir dans tout domaine présentant un intérêt local (communal, départemental ou régional). La notion d'intérêt local est susceptible de justifier les décisions de création d'un service public local, l'octroi de subventions ou d'aides matérielles, la réalisation de travaux,…

[4] La répartition des compétences entre collectivités ferait l'objet d'une seconde loi.

précise la notion de « blocs de compétence » par les notions de « compétence exclusive » (voir plus haut) et de « compétence partagée » mais aussi de « compétence déléguée ». Une collectivité pourrait également déléguer une compétence exclusive, sauf si la loi ne le permet pas explicitement. L'objectif affiché est de «*s'adapter aux réalités et aux situations locales*».
Par ailleurs une collectivité peut contribuer (art. 36), y compris en dehors de son champ de compétence, au financement d'opérations d'investissement d'une autre collectivité, dès lors que cette dernière assure au moins 50% de ce financement en investissement et en fonctionnement.

4- Le développement de l'intercommunalité

Reprenant l'un des principes fondateurs des recommandations du « rapport Balladur » l'avant projet de loi développent et précise les notions d'établissement public de coopération intercommunale et de groupement de collectivités territoriales.

L**a réduction d'un tiers des effectifs intercommunaux** (art. 40) afin de réduire les frais de fonctionnement et de recentrer les responsabilités.
L'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité, au 1er janvier 2014, sont une volonté affirmée. L'élaboration d'un schéma départemental de la coopération intercommunale élaboré par le représentant de l'Etat après concertation, en est la pièce maîtresse. Ce schéma vise la couverture totale du département par des EPCI à fiscalité propre. Les procédures de fusion et de dissolution seront facilitées.

5- Les dispositions finales et transitoires

Une seconde loi déterminera, dans les deux ans après la promulgation du présent projet, la répartition et les modalités d'exercice des compétences des différentes collectivités, notamment la fin de clause générale de compétences pour les régions et les départements.

En conclusion, deux idées fortes

Deux questions sont au cœur de la réforme, (1) la question des compétences et (2) la question de la généralisation de l'intercommunalité.
Les textes proposent en effet de spécialiser les échelons et de distinguer[5], par la loi, les *compétences exclusives* (elles sont exercées complètement par une seule catégorie de collectivité locale), les *compétences partagées* (plusieurs niveaux partagent une compétence dès lors que les modalités de ce partage sont précisément fixées), les *compétences déléguées* (une collectivité attributaire d'une compétence peut faire un appel à une délégation au profit d'une autre collectivité).
L'objectif de la généralisation de l'intercommunalité est de couvrir l'intégralité du territoire, de rationaliser les EPCI existants et de tirer les conséquences de la suppression des pays.

B- Le traitement du sport et la réforme des collectivités territoriales, les défis à relever

Le sport avait été, a-t-on l'habitude de dire, « oublié » des lois de décentralisation. Il ne l'est plus aujourd'hui dans les textes proposés même si de nombreuses questions restent en suspens. Le « comité Balladur » avait même fait des préconisations concernant le traitement du sport notamment pour le partage des compétences entre les différents niveaux de collectivité[6]. Comment le sport est-il traité dans l'avant projet de loi ? Quelles questions doivent se poser les dirigeants sportifs ?

1- La fin des clauses de compétence générale sectorielles dont… le sport ?

La commune serait la seule collectivité à bénéficier encore de la clause de compétence générale, département et région auraient des compétences définies par la loi.
Le texte de l'avant projet de loi dans un exposé des motifs (p. 96) indique par ailleurs qu'il « *s'agit notamment de mettre fin aux clauses de compétence générale* ***sectorielles*** *figurant dans les différents codes et de supprimer les dispositions en contradiction avec la loi* ». Le code du sport est concerné

[5] Un tableau de synthèse (p. 93 du rapport « Balladur ») proposait une répartition nouvelle des compétences entre collectivités locales et l'Etat.
[6] De façon schématique, l'Etat était supposé avoir compétence en matière de formation et de subventions, la région en matière de formation, le département en matière de subventions, le secteur communal en matière d'équipements et de subventions.

puisque l'article (art. L 100-2) disposant que « *les collectivités territoriales et leurs groupements contribuent à la promotion et au développement des activités physiques et sportives* » serait supprimé.
La lecture de l'avant projet nous indique aussi que cette « *suppression de la clause de compétence générale* ***supprime de fait la possibilité pour la région et le département de financer les associations, les fédérations sportives et les clubs sportifs****, dès lors que leurs actions ne sont pas rattachées aux compétences de la région et du département* » (exposé des motifs de l'art. 36 relatif aux possibilités de cofinancement). Notons aussi que, déjà, le rapport de la commission « Balladur » avait proposé l'interdiction à la région d'intervenir sous forme de subvention[7].
Certes, il suffirait que la loi mentionne explicitement des points d'appui en matière sportive pour pérenniser ces possibilités de financement (compétence liée à la formation pour la région, par exemple ; à la solidarité pour le département,…). Il reste que ce libellé n'a eu de cesse d'inquiéter acteurs et observateurs concernés et/ou avertis. Parmi d'autres, l'assemblée des régions de France (ARF), l'assemblée des départements de France (ADF) et surtout le CNOSF, en la personne de son président, se sont inquiétés de ces dispositions de nature à remettre en cause le financement public du sport français[8].
Le ministre en charge des collectivités territoriales tenait à rassurer pleinement le président du CNOSF dans un courrier, le 10 septembre dernier, soulignant que : « *le projet de loi (…) n'affectera pas la répartition des compétences en matière sportive entre les collectivités territoriales et ne comportera pas de dispositions sur les financements croisés qui empêcheraient le développement du mouvement sportif* ». Dont acte ?
Et si la compétence sportive était accordée par la loi au département et à la région ? Est-ce un combat à mener ?
L'affaire est, en tous les cas, à suivre attentivement.

2- Les deux défis à relever par les dirigeants sportifs

Inutile de souligner à nouveau les enjeux de cette réforme pour le mouvement sportif associatif. Il reste que plusieurs défis redoutables sont à relever dans les semaines et les mois qui viennent. Parmi l'ensemble de ces défis, deux sont à prendre en compte en priorité, le défi des politiques et des financements publics du sport, d'une part, le défi de l'adaptation du réseau olympique à la nouvelle organisation des territoires, d'autre part.

Le défi des politiques et des financements publics du sport

Il peut paraître paradoxal, voire contradictoire, d'avoir tant réclamé, et de longue date, un partage clair des compétences entre les différents niveaux de collectivités et être aujourd'hui inquiets de cette proposition, certes inaboutie, de clarification.
Pourtant c'est bien dans la règle imposée par la loi que devront se fondre politiques et financements publics du sport associatif. Certes la contribution des communes est déterminante et majoritaire dans le financement de la dépense sportive publique de notre pays. Devrait-on pour autant accepter que les politiques sportives publiques des échelons départementaux et régionaux, qui se sont mises en place progressivement et qui parviennent aujourd'hui à d'excellents résultats, soient d'un trait de plume, fût-elle celle des législateurs, réduites à néant ? Qu'en penseront les élus départementaux et régionaux concernés ?
Les dirigeants sportifs doivent légitimement s'inquiéter dès lors qu'un (ou plusieurs) niveau(x) de collectivités soi(en)t dans l'incapacité légale de financer des équipements ou des actions qui relevaient auparavant de sa compétence.
Nous l'avions dit en mars dernier : ***Mieux… mais pas moins… !*** Si la réforme peut améliorer les relations et les partenariats entre collectivités et mouvement sportif, nous ne pouvons que nous en féliciter. Il ne faut cependant pas que cette hiérarchisation et cette segmentation des modes d'interventions entre collectivités tendent à ***diminuer le volume et la qualité de leur intervention*** *et notamment du point de vue des financements.*

---

[7] Dans le rapport, toutes les collectivités territoriales conserveraient la faculté de *subventionner* les clubs et associations sportives, à l'exclusion des régions (p. 88 du rapport).
[8] Voir dans la Gazette des Communes (11/09/2009) « *La réforme des collectivités territoriales pourrait faire perdre un milliard d'euros au sport* »
http://www.lagazettedescommunes.com/actualite/35449/decentralisation/la_reforme_territoriale_pourrait_faire_perdre_1_milliard_euros_sport.htm.

C'est là le premier des défis, le second est sans doute plus redoutable encore.

Le défi de l'adaptation du réseau olympique et sportif à la nouvelle organisation des territoires

L'avant projet de loi vise tout particulièrement le ***développement de l'intercommunalité***. Les lieux de décision, d'élaboration et de mise en œuvre des politiques sportives publiques seraient donc à l'avenir essentiellement communautaires. Le mouvement sportif, qui s'est historiquement et fonctionnellement organisé aux niveaux national, régional, départemental et aussi communal, est peu, voire pas, structuré au niveau intercommunal (EPCI et métropoles). Les dirigeants devront prendre en compte ce hiatus entre l'architecture des réseaux de groupements sportifs et celle des collectivités territoriales. Ils devront concevoir une nouvelle organisation territoriale afin de rester proches des nouveaux lieux de décision. Cette mutation n'est pas simple.

Nous l'avions écrit, il y a quelques mois, l'échelon intercommunal, clef de voûte du secteur communal, rend nécessaire et urgente l'adaptation de l'organisation olympique : création de comités intercommunaux olympiques et sportifs (CIOS) ; simples commissions intercommunales intégrées aux CDOS, élaboration concertée de véritables projets sportifs territoriaux correspondant à des bassins de vie ? Soulignons ici que déjà certains CROS et CDOS sont parvenus, par anticipation, à travailler en réseau.

Le regroupement des collectivités territoriales (création, fusion, dissolution) pose le même type de question. Comment adapter le réseau des groupements sportifs à ces multiples rééquilibrages qui vont s'opérer entre territoires selon leurs poids démographique ou économique ? Le « maillage sportif » vertical (clubs, comités départemental et régional) et transversal (entre disciplines ou familles de sport et même transdisciplinaire) devra s'adapter à ces nouveaux découpages territoriaux. Le réseau olympique est soumis aux mêmes exigences.

Ce second défi est de taille.

Une organisation à adapter à ces nouveaux enjeux

Bien plus qu'une « nouvelle gouvernance du sport » qu'il faudrait inventer, c'est plus sérieusement et modestement l'organisation du système sportif français qu'il convient d'adapter à ces nouveaux enjeux qui se trouvent pour la première fois sans doute dans l'histoire du sport surgir tous en même temps et avec un tel poids. Rappelons les brièvement en conclusion.

La ***Révision Générale des Politiques Publiques*** (RGPP), d'abord. N'oublions pas que le comité « Balladur »proposait la suppression, pure et simple, de l'intervention de l'Etat dans les champs de compétences des collectivités (Proposition 13)… la fin de la Jeunesse et des sports ? D'autant que le piège pourrait se refermer si la compétence sport est donnée à la région et au département. Or nous savons tous ce que le mouvement sportif doit à l'Etat et notamment à ses services déconcentrés dans les départements et les régions. Sagesse de l'Etat arbitre et souverain, confiance en l'Etat animateur et régulateur. Il faut préserver, à tout prix, la qualité et la pérennité de cette relation et conserver à l'Etat son rôle d'arbitre ultime.

La ***régionalisation du Centre National de Développement du Sport*** et sa *pérennité*, ensuite. Le CNDS est appelé à devenir l'outil principal de financement du sport de masse. Le mouvement sportif est responsable avec l'Etat de son devenir.

La ***concurrence accrue du secteur commercial et marchand*** sur plusieurs champs de l'activité sportive et notamment les loisirs sportifs se fait plus forte de saisons en saisons. Le sport sans l'association… la menace est toujours là.

L*e développement des pratiques hors clubs* en est le corollaire.

Enfin, pour ne pas dire surtout, la ***crise économique et sociale*** dont les suites sont encore imprévisibles et qui sera le premier facteur de raréfaction des finances publiques aux plans national et territorial.

Le modèle sportif français apparaît bien actuellement sous tension et ses dirigeants doivent être vigilants notamment sur cette question de l'évolution des relations entre associations et pouvoirs publics qui en est la clef de voûte.

Conclusion

C'est donc avec grand intérêt et forte motivation que le mouvement sportif doit aborder cette période de construction d'une nouvelle architecture de l'administration publique territoriale. Notre principal objectif sera de préserver la qualité du partenariat équilibré et respectueux qui s'est

longuement et progressivement construit entre les dirigeants sportifs et les élus et les administrations incarnant la puissance publique à tous les niveaux. Protéger ce patrimoine toujours fragile et adapter nos modes de fonctionnement au monde actuel représente ni plus ni moins que le moyen privilégié de préserver cette plus value sociale que le sport associatif a su progressivement apporter à notre pays. C'est un enjeu majeur pour la présente Olympiade.

Daniel Vailleau, membre du comité directeur du CROS Poitou-Charentes,
le 16 septembre 2009

Sources bibliographiques

- Comité pour la réforme des collectivités locales, *« Il est temps de décider »*, Rapport au Président de la République, 5 mars 2009.
- Avant projet de loi du ministère de l'intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales, 13 juillet 2009.

Sources « webographiques » :

- http://reformedescollectiviteslocales.fr/ ;
- http://www.lagazettedescommunes.com/ Dossier : *Réforme des collectivités : 4 scénarios pour une révolution*

DOCUMENT DE TRAVAIL