

RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

DES ENJEUX MAJEURS POUR LE SPORT EN FRANCE

Quelles seront les répercussions de la réforme territoriale dans l'organisation et le fonctionnement des clubs et groupements associatifs sportifs ? L'analyse des textes préparatoires permet d'en repérer les enjeux principaux¹.



AUTEUR
TITRE

Daniel Vaillau
Maître de conférences honoraire
membre du comité directeur
du CROS Poitou-Charentes

République a, lui-même, souligné l'importance de cette réforme territoriale dans un discours spécifique, le 20 octobre 2009.

L'analyse de ces textes souligne la volonté d'une modification des modes d'organisation et de financement des collectivités territoriales augurant ainsi de changements profonds dans les politiques publiques locales et notamment dans les politiques sportives. Il est impératif, pour le mouvement sportif, que ses dirigeants s'en saisissent dès maintenant. Quels sont les contenus de ces textes ? Qu'est-ce qui en est dit du sport (ou qui n'en est pas dit) ? Il convient de pointer les questions soulevées, directement ou indirectement. Car c'est bien l'avenir du système sportif national qui est en jeu. Le sport associatif s'inscrit, en effet, très étroitement dans les territoires dont les règles d'organisation vont changer. Ses dirigeants devront donc s'adapter à ce nouveau cadre institutionnel, débattre et définir les termes de ces adaptations afin qu'elles soient réfléchies et choisies et non pas simplement subies.

LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DÉVELOPPÉES DANS LES TEXTES PRÉPARATOIRES

Plus de vingt rapports, traitant de la réforme des collectivités locales, ont 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 Ballardur », marquait la volonté politique du gouvernement d'entamer rapidement cette réforme. En juillet 2009, le gouvernement a soumis à la concertation un avant-projet de loi qui, modifié, a été présenté en conseil des ministres en octobre 2009.

Un calendrier de réforme pourrait aboutir à une adoption définitive imminente de plusieurs textes successifs. Le gouvernement miserait sur une application effective à partir de 2014. Le président de la

Constat commun de l'ensemble des textes préparatoires : trop de structures aux compétences² enchevêtrées et aux finances fragilisées. Trois séries de raisons ont justifié la réforme : les finances locales (augmentation de la dépense, excès des financements croisés, suppression de la taxe professionnelle) ; l'enchevêtrement des compétences des collectivités ; le nombre trop important et le morcellement des structures d'administration territoriale³. L'idée centrale de la réforme des structures est l'articulation de deux niveaux de compétences distinctes (bipolarité) : le premier (région/département) dédié au pilotage du développement des territoires et des activités, le second (commune/intercommunalité) aux services à la population. À partir de ce principe, les textes proposent notamment

1. Nous adressons nos sincères remerciements à Marcel Retailleau, Bernard Ponceblanc et Jean-Claude Riquin, président et vice-présidents du conseil national des CROS et des CDOS (CNCD), pour leur contribution à la réalisation de cet article.

2. Au fur et à mesure des lois et des réformes successives, l'organisation territoriale n'a cessé de se compliquer. 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 comptait 8 414 communes, le Royaume-Uni 238 et la France... 36 783 !
3. De la commune à la région puis à l'État, l'organisation comporte en effet sept échelons de responsabilité.

4. Une des hypothèses envisagées est un système à un tour de scrutin avec une « dose » de proportionnelle.
5. Discours du président de la République, Saint-Dizier, 20 octobre 2009, p. 3.

■ Seules les communes bénéficieraient de la clause de compétence générale.

■ Les deux principaux défis que les dirigeants sportifs doivent relever :

– les politiques territoriales et les financements publics du sport ;
– l'évolution de l'organisation territoriale du sport.

une rénovation de l'exercice de la démocratie locale, l'adaptation des structures à la diversité des territoires, l'organisation des compétences des collectivités territoriales et le développement de l'intercommunalité.

“ C'est l'avenir du système sportif national qui est en jeu. Le sport associatif s'inscrit, en effet, très étroitement dans les territoires dont les règles d'organisation vont changer ”

LA RÉNOVATION DE L'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

Cette rénovation s'organiserait notamment à partir de :

- la création de conseillers territoriaux, siégeant à la fois aux conseils généraux et régionaux. Ces conseillers seraient renouvelés intégralement tous les six ans et rééligibles selon un mode de scrutin encore en cours d'élaboration⁶. Il s'agirait, au-delà de la réduction du nombre d'élus, d'un rapprochement entre les échelons départemental et régional en un « pôle région-département doté d'élus communs »⁵, sans suppression ni de l'un ni de l'autre⁶ ;
- de nouveaux modes de désignation des délégués communautaires, qui seront élus au suffrage universel direct. Un « fléchage » permettra aux électeurs, lors des élections municipales, de savoir à l'avance quels seront les élus qui siégeront au conseil communautaire.

L'ADAPTATION DES STRUCTURES À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES

Les textes proposent la création de nouvelles collectivités territoriales. Une nouvelle collectivité territoriale, à statut particulier, « la métropole », remplacerait le département dans les grandes agglomérations de plus de 450 000 habitants (Bordeaux, Lyon, Lille, Marseille, Nantes, Nice, Toulouse et Strasbourg pourraient devenir des « métropoles »). Elle aurait vocation « à se substituer, sur son territoire, au département dont elle reprendrait les compétences ».

Le regroupement de collectivités territoriales est envisagé. Une commune nouvelle peut ainsi être créée en lieu et place d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de moins de 500 000 habitants sous réserve notamment de l'assentiment, à la majorité absolue d'au moins 25 % de la population. Selon certaines conditions, des départements ou des régions peuvent être regroupés (décision par décret en Conseil d'État).

L'ORGANISATION DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Cette organisation des compétences, second pôle de la réforme, est marquée par de profonds changements notamment en ce qui concerne la clause de compétence générale⁷.

La commune seule 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 loi⁸ sans que subsiste la clause de compétence générale. Ces compétences définies par la loi seraient exercées à titre exclusif 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, les textes précisent 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, 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.

LE DÉVELOPPEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Les textes prévoient, d'une part, la réduction d'un tiers des effectifs intercommunaux afin de réduire les frais de fonctionnement et de recentrer les responsabilités et, d'autre part, l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité au 1^{er} janvier 2014. Un schéma départemental de la coopération intercommunale, élaboré par le représentant de l'État après concertation, en est la pièce maîtresse. ●●●

6. Le projet ne propose pas la suppression du département comme le souhaitait le « rapport Attali » car cette suppression aurait nécessité une modification de la Constitution. L'objectif visé est aussi la recherche d'économie de gestion des collectivités,

le nombre d'élus départementaux et régionaux serait réduit de 6 000 à 3 000 (on compte aujourd'hui 4 220 conseillers généraux et 1880 conseillers régionaux pour 101 départements et 25 régions.
7. Dans l'état actuel, selon cette clause de compétence générale, toute

collectivité locale, ayant un droit constitutionnel à « s'administrer librement », 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...
8. La répartition des compétences entre collectivités fera l'objet d'une seconde loi.

●●●

LE TRAITEMENT DU SPORT ET LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : LES DÉFIS À RELEVER

Le sport avait été « oublié » des lois de décentralisation. Il ne l'est plus dans les textes proposés, même si de nombreuses questions restent en suspens⁹. Comment le sport est-il traité ? Quelles questions doivent se poser les dirigeants sportifs face à quels enjeux ?

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 indique (p. 96) 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 puisque l'article 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 « 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)¹⁰. 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 jamais cessé 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 Comité national olympique et sportif français (CNOSF), en la personne de son président, se sont inquiétés de ces dispositions de nature à remettre en cause le financement public du sport français¹¹.

Le ministre en charge des collectivités territoriales a tenu à rassurer le président du CNOSF dans un courrier du 10 septembre dernier souli-

gnant 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 ? L'affaire est, en tous les cas, à suivre attentivement.

LES DEUX DÉFIS QUE DOIVENT RELEVER LES DIRIGEANTS

Les dirigeants sportifs et les élus locaux doivent relever des défis redoutables dans les mois à venir. Deux le sont en priorité : le défi des politiques et des financements publics du sport et celui de l'adaptation du réseau olympique à la nouvelle organisation des territoires.

Le défi des politiques et des financements publics du sport

Il peut paraître paradoxal d'avoir tant réclamé, et de longue date, un partage clair des compétences entre les différents niveaux de collectivités et de s'inquiéter aujourd'hui de cette proposition de clarification. Certes, la contribution des communes est déterminante et majoritaire dans le financement public de la dépense sportive 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 réduites à néant ? Qu'en penseront les élus départementaux et régionaux concernés ?

Les dirigeants sportifs doivent légitimement s'inquiéter dès lors qu'un niveau de collectivités est dans l'incapacité légale de financer des équipements ou des actions qui relevaient auparavant de sa compétence. Le mot d'ordre « Mieux... mais pas moins ! » doit-il les animer ? Que la réforme améliore les relations et les partenariats entre collectivités et mouvement sportif, certes, mais il ne faut pas que cette hiérarchisation et cette segmentation des modes d'intervention entre collectivités tendent à diminuer le volume et la qualité de leur intervention, notamment du point de vue des financements. C'est là le premier des défis. Le second est plus redoutable encore.

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

Les textes visent tout particulièrement le développement de l'intercommunalité. Les lieux de décision, d'élaboration et de mise en œuvre

9. Le « comité Balladur » avait fait des préconisations concernant le traitement du sport, notamment pour le partage des compétences entre les différents niveaux de collectivité. De façon schématique, l'État 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. Un tableau de synthèse (p. 93 du « rapport Balladur ») proposait une répartition nouvelle des compétences

entre les collectivités locales et l'État. 10. Notons que le rapport de la « commission Balladur » avait proposé l'interdiction à la région d'intervenir sous forme de subvention : toutes les collectivités territoriales conserveraient la faculté de subventionner les clubs

et associations sportives, à l'exclusion des régions (p. 88 du rapport). 11. « La réforme des collectivités territoriales pourrait faire perdre un milliard d'euros au sport », *La Gazette des Communes* du 11 septembre 2009, www.lagazettedescommunes.com/

- 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.
- Discours du président de la République sur la « réforme des collectivités territoriales », Saint-Dizier, 20 octobre 2009.

des politiques sportives publiques seraient donc à l'avenir essentiellement communautaires¹². 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 de leurs réseaux et celle des collectivités territoriales. Ils devront impérativement concevoir une nouvelle organisation territoriale au risque de s'éloigner de nouveaux lieux de décision. Cette mutation n'est pas simple. L'échelon intercommunal sera une clef de voûte de l'organisation territoriale. L'organisation sportive se trouve face au défi de son adaptation : création de groupements sportifs communautaires (comités intercommunaux olympiques et sportifs, simples commissions intercommunales intégrées aux CDOS), élaboration concertée de véritables projets sportifs territoriaux. 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 départementaux et régionaux) et transversal (entre disciplines ou familles de sports et même transdisciplinaire) devra s'adapter à ces nouveaux découpages territoriaux. Le réseau olympique est soumis aux mêmes exigences.

D'AUTRES FACTEURS À PRENDRE EN COMPTE POUR UNE NOUVELLE ORGANISATION DU SYSTÈME SPORTIF

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 nombreux changements qui, pour la première fois sans doute dans l'histoire du sport moderne, surgissent aussi simultanément et lourdement. La réforme des collectivités territoriales n'est, en effet, pas le seul facteur à prendre en compte.

■ La révision générale des politiques publiques (RGPP), d'abord. Le « comité Balladur » proposait la suppression, pure et simple, de l'intervention de l'État dans les champs de compétences des collectivités (proposition 13)... soit la fin de la Jeunesse et des Sports dès lors que la compétence sportive serait accordée à d'autres niveaux ? Or, chaque observateur sait ce que le mouvement sportif doit à l'État et notamment à ses services déconcentrés dans les départements et les régions.

Sagesse de l'État arbitre et souverain, confiance en l'État animateur et régulateur. Il faut préserver, à tout prix, la qualité et la pérennité de cette relation et conserver à l'État son rôle d'arbitre ultime.

■ La régionalisation du Centre national de développement du sport, son évolution et sa pérennité, ensuite. Le CNDS est devenu l'outil principal de financement étatique du sport de masse. Le mouvement sportif est responsable avec l'État de son devenir. Quelles seront les évolutions dans les modes de gestion de ce fonds dont la récente organisation territoriale (2009) marque un tournant ? Gestion à dominante territoriale ? Gestion à dominante nationale et disciplinaire ?

■ La concurrence accrue du secteur commercial et marchand. Dans les loisirs sportifs notamment elle se fait plus forte de saison en saison. Le sport sans l'association... la menace est toujours là. Notons que nombreux sont les acteurs publics (certaines communes franchissent le pas actuellement) à penser que le développement économique territorial pourrait passer par des acteurs marchands tout en doutant de la capacité du mouvement associatif à prendre en compte l'attente de la population en matière de pratiques sportives. Le développement des pratiques hors clubs est à la fois l'indicateur et la conséquence de ces tendances.

■ Enfin, la crise économique et sociale. Les conséquences encore imprévisibles de la crise pour le sport associatif risquent d'amplifier la raréfaction des finances publiques aux plans national et territorial et de limiter à la source les possibilités de recours à d'autres acteurs économiques telles que les entreprises par le biais du mécénat, par exemple.

Le modèle sportif français apparaît bien actuellement sous tension. Ses dirigeants doivent en être conscients et rester particulièrement vigilants sur cette question de l'évolution des relations entre associations et pouvoirs publics qui en est la clef de voûte. 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 à la mise en œuvre bien complexe¹³. Le 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 ses modes d'organisation 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. ■

actualite/35449/decentralisation/la_reforme_territoriale_pourrait_faire_perdre_1_milliard_euros_sport.htm.
12. Sur ce point, un consensus général semble se faire jour, à l'opposé d'autres dispositions de l'avant-projet de loi, très contestées.

13. Dans un article du 18 septembre 2009, *Le Monde* titrait « Réforme territoriale : pourquoi l'Élysée patine. Des intentions simples, une application polémique et d'une extrême complexité ».

SUR LE NET

<http://reformedescollectiviteslocales.fr>

www.lezette.com

dossier « Réforme des collectivités : 4 scénarios pour une révolution »