

## Le sport et la réforme des collectivités locales

### *Analyse du « Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République » (mars 2009)*

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 Balladur », marque peut-être l'imminence de réformes des politiques publiques locales et nécessairement des politiques sportives. Il est donc important, pour le mouvement sportif et ses dirigeants, de connaître l'essentiel du contenu de ce rapport, de repérer ce qui est dit du sport et de pointer les questions que ce rapport peut soulever, directement ou indirectement, pour l'avenir du système sportif national. Les membres du CNCSD, particulièrement sensibles aux modifications de l'organisation territoriale de notre pays, puisque ce thème était déjà abordé lors du congrès de Guyane en 1999, se devaient de poursuivre la réflexion interne sur cette future réforme des collectivités locales. Cette courte note en fixe le cadre, désormais ouvert.

#### **1- L'essentiel du rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales**

Un constat circonstancié permet aux membres du comité d'avancer vingt propositions organisées autour d'une double priorité : simplifier l'administration territoriale et lui permettre de fonctionner dans de meilleures conditions.

#### ***Le constat de départ du Comité : trop de structures aux compétences enchevêtrées et aux finances fragilisées***

L'organisation territoriale de notre pays est ancienne et complexe. Elle s'est progressivement décentralisée. Elle est démocratique et les élus locaux disposent d'une réelle liberté de gestion. Ces principes doivent être préservés. Pourtant cette organisation n'a cessé de se compliquer d'où une perte d'efficacité, un coût élevé et un manque de transparence. 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 %<sup>1</sup>.

Plusieurs séries de raisons rendent nécessaires, selon le comité, une réforme en profondeur des collectivités locales. En premier lieu les *finances locales* (augmentation de la dépense, excès des financements croisés, interrogations sur les conséquences de la suppression annoncée de la taxe professionnelle) ; en deuxième lieu *l'enchevêtrement des compétences* des collectivités ; en troisième lieu le *nombre trop important et le morcellement des structures d'administration territoriale* (de la commune à la région) ; en quatrième lieu *des problèmes particuliers pour la Corse, l'Île de France et l'Outre-mer*.

En définitive, sa complexité, son coût, l'insuffisante solidarité entre les territoires, la difficulté de répondre aux besoins des populations, rendent nécessaire cette réforme de l'organisation territoriale.

#### ***Les vingt propositions du Comité***

Le Comité formule au total vingt propositions autour d'une *idée centrale* : la réforme des structures devra s'articuler autour 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.

- *Proposition n° 1 : favoriser les regroupements volontaires de régions (...) pour en réduire le nombre à une quinzaine ;*
- *Proposition n° 2 : favoriser les regroupements volontaires de départements (...);*
- *Proposition n° 3 : désigner par une même élection (...) les conseillers régionaux et départementaux, (...) supprimer les cantons ;*
- *Proposition n° 4 : achever (...) la carte de l'intercommunalité ;*
- *Proposition n° 5 : rationaliser (...) la carte des syndicats de communes ;*
- *Proposition n° 6 : ne plus créer de nouveaux « pays » (...);*

<sup>1</sup> En 2007, l'Allemagne compte désormais 8 414 communes, le Royaume Uni 238 et la France ... 36 783 !

- Proposition n° 7 : instaurer l'élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel direct (...);
- Proposition n° 8 : créer par la loi onze premières métropoles, (...) (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon et Rennes);
- Proposition n° 9 : permettre aux intercommunalités de se transformer en communes nouvelles (...);
- Proposition n° 10 : réduire d'un tiers les effectifs maximaux des exécutifs intercommunaux;
- Proposition n° 11 : confirmer la clause de compétence générale au niveau communal (...) et spécialiser les compétences des départements et des régions;
- Proposition n° 12 : clarifier la répartition des compétences entre les collectivités locales et entre celles-ci et l'Etat;
- Proposition n° 13 : prévoir, (...) que (...) services déconcentrés de l'Etat qui interviennent dans le champ de compétences des collectivités locales (puissent être) supprimés.
- Proposition n° 14 : définir (...) un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale.
- Proposition n° 15 : réviser les bases foncières des impôts directs locaux (...);
- Proposition n° 16 : compenser intégralement la suppression de la taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique (...);
- Proposition n° 17 : limiter les cumuls d'impôts sur une même assiette d'imposition;
- Proposition n° 18 : créer (...) une collectivité locale à statut particulier, dénommée « Grand Paris » (...);
- Proposition n° 19 : modifier (...) (le) mode de scrutin actuel pour la désignation des membres de l'Assemblée de Corse;
- Proposition n° 20 : instaurer, dans les départements et régions d'outre-mer, une assemblée unique.

### **L'idée forte**

La question des compétences des collectivités est au cœur de la réforme. Le Comité propose de spécialiser les échelons et donc de distinguer<sup>2</sup>, par la loi, les *compétences propres* (elles sont exclusives et exercées complètement par une seule catégorie de collectivités locales), 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).

### **Le calendrier**

Le rapport a été remis, le 5 mars dernier, au Président de la République qui souhaite que la plupart des mesures soient reprises dans un projet de loi présenté par le gouvernement avant l'été. Le débat parlementaire autour d'une « loi cadre » aurait lieu à l'automne prochain. Rappelons que le Comité propose une mise en œuvre de cette réforme à l'échéance de 2014.

## **2- Le traitement du sport dans le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales**

Le sport avait été, a-t-on l'habitude de dire, « oublié » des lois de décentralisation. Le sport n'a pas été, cette fois, oublié par le Comité. Les compétences des différents niveaux de collectivités et de l'Etat en matière sportive sont précisées. Nous devons nous en féliciter.

### **Equipements, subventions, formation...**

Les *équipements sportifs* devraient ainsi, selon le Comité, relever de la compétence exclusive des communes et de leurs EPCI, qui sont déjà propriétaires de près de 80 % d'entre eux, et non plus des départements. Le secteur communal (communes, intercommunalités, métropoles) voit donc sa compétence confortée en matière d'équipements sportifs.

Toutes les collectivités locales conserveraient, en revanche, la faculté de *subventionner* les clubs et associations sportives, à l'exclusion de la région (p. 88 du rapport).

La question de la *formation* est abordée à l'occasion de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Si la responsabilité de l'Etat doit rester de définir la norme et de garantir la qualité du contenu pédagogique des formations, l'exercice exclusif par la région de la compétence correspondante imposera de lui transférer la formation aux métiers du sport et de la jeunesse (p. 90).

<sup>2</sup> Un tableau de synthèse (p. 93 du rapport) propose une répartition nouvelle des compétences entre collectivités locales et l'Etat.

De façon schématique, l'Etat aurait 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.

### **3- Les questions que pose le rapport du Comité aux dirigeants sportifs français**

Plusieurs séries de questions se posent à la lecture du rapport. Les questions d'ordre général, les questions que poserait l'application rapide des vingt propositions, enfin des questions de nature plus prospective concernant les évolutions possibles à moyen et long termes.

#### **Questions générales**

*Haut niveau, sport de nature, ... non traités ?*

Le Comité ne fait qu'aborder les leviers des politiques sportives locales (subventions, équipements, formation). Il se garde de traiter des différents domaines ou secteurs de l'organisation sportive (sport de haut niveau, sport de nature, sport éducatif, sport loisir, événements sportifs, ...). Or c'est sur ce registre que les politiques sportives locales devront s'articuler et il convient, d'ores et déjà, de faire des propositions.

*Intercommunalité, l'échelon à investir ?*

Le mouvement sportif qui est organisé transversalement aux niveaux national, régional, départemental et parfois communal, n'est pas, formellement et institutionnellement, structuré au niveau intercommunal (EPCI, Pays). Même si quelques CDOS et CROS ont, comme le CNCI, travaillé à ces questions d'organisation transversale (familles de sport, sport dans les bassins de vie, participation aux conseils de développement,...), la tâche reste grande pour adapter efficacement nos structures à ce niveau d'organisation (intercommunalité) de l'administration territoriale qui a vocation à prendre de l'importance dans les années à venir. La réforme annoncée rend urgente cette adaptation de notre organisation à ces nouveaux territoires (intercommunalités, métropoles).

*La région : interdit de subventionner ?*

L'impossibilité annoncée pour la région de subventionner les clubs et associations sportives posera-t-elle la question du financement public des ligues, comités régionaux et comités régionaux olympiques et sportifs ? A suivre.

*Mieux... mais pas moins... !*

Une clarification des compétences des collectivités locales et de l'Etat en matière sportive était demandée de longue date et par de multiples acteurs du sport. Si la réforme apporte une amélioration des relations et des 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. Nous devons être vigilants. Par ailleurs, le mouvement sportif ne peut pas, ne doit pas être instrumentalisé par le politique.

#### **Questions posées par l'application des vingt propositions**

A ce stade de la réflexion et faute de précisions utiles car le rapport offre un cadre de discussion, nous pouvons toutefois pointer quelques questions clés.

*Regroupements des régions, des départements, achèvement de l'intercommunalité, création de métropoles : nouveau réseau Olympique ? (Propositions 1, 2, 4, 8)*

Nous prenons acte de cette volonté et reconnaissons l'intérêt d'un rééquilibrage des régions ou des territoires selon leur poids démographique et économique, ce nouvel équilibre conditionnant le développement de l'activité sportive sur les territoires ainsi modifiés. Le réseau olympique qui a, d'ores et déjà, éprouvé ses capacités à travailler à un niveau inter régional, est appelé à s'adapter à cette nouvelle carte des territoires. Par ailleurs, l'échelon intercommunal, clef de voûte du secteur communal, rend nécessaire et urgente l'adaptation de notre organisation : 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.

*Compétences distribuées... danger ? (Propositions 11, 12)*

Il y a l'apparence d'un paradoxe à avoir tant réclamé un partage des compétences et être aujourd'hui inquiet de cette nouvelle donne attendue. Pourtant nous pouvons être légitimement inquiets pour le mouvement sportif dès lors qu'un niveau de collectivité ne pourrait plus financer des actions ne relevant pas de sa compétence. Veillons à ce que cette clarification ne soit pas, par son éventuelle complexité un nouvel obstacle.

*RGPP et suppression de l'intervention de l'Etat dans les champs de compétences des collectivités... le fin de la jeunesse et des sports ? (Proposition 13)*

Nous savons 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. Notre vigilance devra donc être grande, car il faut préserver, à tout prix, la qualité et la pérennité de cette relation et conserver à l'Etat son rôle d'arbitre ultime.

*Redéploiement de l'administration locale... mais avec quels moyens ? (Propositions 14, 15, 16, 17)*

Nous devons être particulièrement vigilants sur la question des moyens d'intervention de la puissance publique notamment au plan financier. Les clubs bénéficient, globalement et généralement, pour le tiers de leur budget, de subventions publiques, comités régionaux et départementaux sont encore plus dépendants financièrement. L'intervention publique conditionne donc la pérennité du mouvement sportif qui doit pourtant veiller en permanence à son indépendance fonctionnelle.

*Un coup d'avance ! (Proposition 20)*

Le mouvement sportif a anticipé le contenu de la vingtième proposition en matière sportive puisque l'outre mer (CTOS, CROS) ont déjà articulé les niveaux départemental et régional.

#### **Questions prospectives**

La question à la fois prospective et transversale qui doit nous accaparer est celle d'un nouveau partenariat à construire avec l'administration publique à ses différents niveaux. Ce nouveau partenariat, cette nouvelle donne sportive, devra tenir compte, au delà de ces propositions du Comité pour la Réforme des Collectivités Locales, de quelques éléments clefs qui structurent le contexte actuel : la (1) *Révision Générale des Politiques Publiques* (RGPP), la (2) *régionalisation du Centre National de Développement du Sport* et sa *pérennité*, la (3) *concurrence accrue du secteur commercial et marchand* sur plusieurs champs de l'activité sportive et notamment les loisirs sportifs, (4) *le développement des pratiques hors clubs* et enfin, pour ne pas dire surtout, la (5) *crise économique et sociale* dont les suites sont encore imprévisibles. Le modèle sportif français apparaît donc actuellement sous tension et ses dirigeants doivent être vigilants notamment sur cette question de l'évolution des relations entre associations et pouvoirs publics qui ont fait l'objet d'autres rapports devant mobiliser nos analyses, les rapports Langlais et Morange.

Une ultime question doit enfin nous mobiliser : devons-nous, sur ces sujets, attendre de nouvelles propositions de nos partenaires publics ou devons-nous, au contraire, en toute responsabilité, nous saisir nous-mêmes de cette réflexion et faire rapidement des propositions ?

#### **Conclusion**

C'est donc avec grand intérêt et forte motivation que le mouvement sportif aborde cette période de construction d'une nouvelle architecture de l'administration locale. Notre principal objectif sera de préserver la qualité du partenariat équilibré et respectueux qui s'est longuement et progressivement développé entre les dirigeants sportifs et les élus, 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 l'Olympiade qui débute.

*Note établie par René Bonnet, Marcel Retailleau, Daniel Vaillieu.  
31 mars 2009*

- Comité pour la réforme des collectivités locales, « *Il est temps de décider* », Rapport au Président de la République, 5 mars 2009.

**Sources « webographiques » :**

- <http://reformedescollectiviteslocales.fr/>;

