

LES DOSSIERS DE L'IRDS

N° 16 - JUIN 2011

SPORT ET INTERCOMMUNALITÉ EN ÎLE-DE-FRANCE

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont nombreux à agir dans le domaine du sport. Les mises en œuvre sont cependant inégales et globalement peu innovantes. Les restrictions budgétaires annoncées et les incertitudes qui demeurent à la suite de la suppression de la taxe professionnelle ne créent pas, pour le moment, les conditions favorables à un développement ambitieux de la politique sportive.

En Île-de-France comme ailleurs, l'intercommunalité devient une réalité incontournable. En ces temps de restrictions budgétaires où le discours est à la rationalisation de l'usage des fonds publics, les territoires de coopération sont pour beaucoup, et notamment pour les collectivités de rang supérieur (État, région, département), la garantie d'une programmation pertinente de l'offre sportive. Ces dernières accordent, dans la plupart des dispositifs d'aide, des majorations pour les projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par un groupement de communes. L'échelon intercommunal est aujourd'hui présenté comme le plus apte à porter une politique cohérente et efficace de développement territorial qui garantit, par la mutualisation de l'offre, le maintien et le développement des équipements et des services à la population, en réalisant des économies d'échelle.

La loi sur la réforme des collectivités, adoptée le 16 décembre 2010, entérine cette idée en exigeant l'achèvement et la rationalisation de la couverture intercommunale au 1^{er} juin 2013.

En Île-de-France, des dispositions dérogatoires sont appliquées à Paris et aux départements de la petite couronne afin de conserver une cohérence avec la mise en œuvre de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Néanmoins, les contours de l'intercommunalité francilienne vont être grandement transformés à court et moyen terme. À cela vient s'ajouter la suppression de la taxe professionnelle (TP) et son remplacement par la contribution économique territoriale (CET) que les EPCI pourront, comme pour la TP, percevoir en lieu et place des communes membres.

À la veille de ces profonds changements, l'IRDS a choisi de s'interroger sur le degré d'élaboration des politiques sportives intercommunales en Île-de-France⁽¹⁾. Pour cela, nous nous sommes appuyés sur des entretiens réalisés au cours de l'année 2010 auprès de communautés d'agglomération (CA) et de communes (CC)⁽²⁾, ainsi que sur les informations collectées par l'IAU Île-de-France au sein de son observatoire de l'intercommunalité francilienne (cf. encadré page suivante).

(1) Dans ce dossier, ne sont traitées que les communautés d'agglomération et de communes. Elles font partie des EPCI à fiscalité propre avec les syndicats d'agglomérations nouvelles. Les Sivu, Sivom, syndicats mixtes et à la carte ne sont pas pris en compte.
(2) 14 entretiens ont été menés (9 CA, 5 CC).

Le sport, une compétence optionnelle ou facultative

Les EPCI sont des établissements publics régis par le principe de spécialité, par opposition aux communes dont l'intervention s'appuie sur la notion juridique de « clause de compétence générale ».

Les EPCI interviennent donc uniquement dans les domaines qui leur ont été transférés ou délégués, et ce, à l'intérieur de leur périmètre.

On distingue trois types de compétences :

- obligatoires : celles que la communauté exerce de plein droit, en lieu et place des communes selon un principe de subsidiarité. On estime que l'échelon communautaire est le mieux à même de traiter ces domaines ;
- optionnelles : celles que la communauté est libre de retenir parmi un ensemble de compétences définies par la loi ;
- facultatives : celles non prévues par la loi, mais que les conseils municipaux font le choix par délibération de transférer, en plus des compétences obligatoires ou optionnelles.

Le sport est une compétence optionnelle ou facultative des EPCI (cf. encadré p.3). La compétence optionnelle s'exerce plus généralement sur les équipements, la compétence facultative est souvent le pendant de celle-ci : « le projet sportif » ou « l'animation sportive ».

Cependant, un EPCI peut choisir de traiter la question des équipements sportifs dans ses compétences facultatives (6 cas en Île-de-France, 2 CA, 4 CC)⁽³⁾. Et d'autres ont choisi de retenir statutairement la compétence « animation sportive » dans leurs compétences optionnelles (4 CC).

Une compétence largement retenue et pour beaucoup exercée

Au 1^{er} janvier 2010, un peu plus des trois quarts des EPCI franciliens à fiscalité propre ont choisi de retenir dans leurs statuts le champ du sport. Soit au titre d'une compétence optionnelle ou facultative, soit au titre des deux (cf. carte p. 19). Une étude réalisée en 2002 indiquait que, sur l'ensemble de la France, 64% des EPCI avaient retenu la compétence sport contre 44% en 1999⁽⁴⁾. La question est de savoir si ces compétences sont réellement exercées.

En effet, l'inscription d'une compétence dans les statuts de la communauté ne signifie pas obligatoirement que, dans les faits, celle-ci soit suivie d'actions. À cela plusieurs raisons.

En premier lieu, le libellé de la compétence porte sur les équipements sportifs, mais pas uniquement : la culture et les établissements d'enseignement y figurent également. La communauté peut intervenir sur une partie seulement de la compétence.

En second lieu, depuis 2004 les communes ont obligation de définir, dans un délai de deux ans pour certaines compétences exercées, « l'intérêt communautaire »⁽⁵⁾ qui vient nuancer le principe de spécialité. L'intérêt communautaire est une ligne de partage, établie par les conseils municipaux dans le cas des CC et par l'organe délibérant de l'EPCI pour les CA, entre ce qui demeure au sein de la compétence communale et ce qui est pris en charge par la communauté.

Si cela n'est pas fait dans le délai imparti, l'EPCI est censé exercer l'intégralité de la compétence. Deux ans sont donc prévus entre la prise de compétence statutaire et la définition du périmètre d'action qui conditionne la mise en œuvre de cette compétence⁽⁶⁾. En Île-de-France, certains EPCI de création récente ne sont donc pas encore passés à l'action. D'autres plus anciens ont nouvellement ajouté le sport à leur liste de compétences.

(3) Au 1^{er} janvier 2010.

(4) Le sport, acteur incontournable de l'aménagement du territoire, CNOSF/AMNYS, 2002.

(5) La notion d'intérêt communautaire est apparue dans la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, à l'occasion de la création des communautés de villes et des communautés de communes. Avec la loi du 12 juillet 1999, cette notion est étendue aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines, et les modalités de sa définition sont précisées. Enfin l'article 164 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 introduit une notion de délai maximal pour sa définition.

(6) Une compétence transférée entraîne dessaisissement immédiat et total des communes de la compétence. Dans le cas où le transfert est subordonné à la définition de l'intérêt communautaire, le dessaisissement est différé.

L'intercommunalité francilienne : quelques points de repères

En 2010, 6,6 millions de Franciliens (recensement 2007) et 75 % des communes d'Île-de-France font partie des 109 groupements à fiscalité propre de la région, ce qui représente 69 % de la population francilienne hors Paris, 56 % en incluant Paris. Les EPCI se répartissent en :

- 37 communautés d'agglomération ;
- 4 syndicats d'agglomération ;
- 68 communautés de communes.

Des intercommunalités à caractère urbain

Les communautés d'agglomération concentrent 69 % de la population intercommunale.

Les communautés de communes sont plus peuplées que celles du reste de la France.

On compte seulement 3 structures de plus de 300 000 habitants ; 2 en Seine-Saint-Denis et 1 dans les Hauts-de-Seine.

Les intercommunalités sont constituées d'un nombre de communes en moyenne moins élevé : 25 % des groupements ont moins de 5 communes contre 8 % pour le reste de la France.

Un potentiel de regroupement et de rationalisation encore important

L'intercommunalité a démarré plus lentement en Île-de-France que dans les autres régions de France. Depuis la loi Chevènement, adoptée le 12 juillet 1999, la région rattrape peu à peu son retard. Cependant l'Île-de-France reste en dessous de la moyenne nationale : l'intercommunalité concerne 69 % de la population contre 89 % au niveau national. Des disparités existent au sein de la région avec un retard persistant en petite couronne et dans les Yvelines (carte p. 19).

Pour en savoir plus

Agnès PARNAIX, Isabelle ZUGETTA, « Quelles perspectives pour l'intercommunalité francilienne ? », *Note rapide*, n° 527, IAU îdF, novembre 2010.

Agnès PARNAIX, « Panorama des intercommunalités à fiscalité propre d'Île-de-France », *Note rapide*, n° 465, IAU îdF, mars 2009.

Observatoire des intercommunalités franciliennes de l'IAU îdF, Agnès Parnaix, Isabelle Zugetta : <http://www.iau-idf.fr/lile-de-france/les-intercommunalites.html>

En troisième lieu, les communautés de communes qui faisaient le choix de la taxe professionnelle unique (TPU)⁽⁷⁾ pouvaient bénéficier de la dotation globale de fonctionnement (DGF)⁽⁸⁾ bonifiée. Pour être éligibles à cette bonification, elles devaient répondre à un critère démographique et un critère de compétences. Ce dernier obligeait les CC à exercer au moins quatre compétences sur les sept énoncées par la loi. Dans cette liste figurait celle sur «la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire». Ce principe a parfois poussé les CC à prendre des compétences supplémentaires dans leurs statuts afin de bénéficier de cette bonification sans pour autant les exercer toutes, du moins dans l'immédiat. Ce fut le cas notamment pour le sport.

De fait, certains EPCI éprouvent beaucoup de difficulté à mettre en place une politique sportive de coopération, puisqu'elle n'a jamais été réellement souhaitée, ou pour le moins réfléchie. Cependant, cette époque semble aujourd'hui globalement révolue. Et de nombreux EPCI se sont bel et bien emparés de ce domaine d'action.

Au total, 74% des EPCI qui ont opté pour l'une et/ou l'autre des compétences relevant du champ sportif exercent ces compétences par des actions concrètes. L'étude nationale de 2002 donnait un chiffre de 59%.

Sur les 37 communautés d'agglomération recensées en Île-de-France, la quasi-totalité (33) avait retenu la compétence «équipements sportifs et culturels». Parmi celles-ci, 26 agissaient concrètement sur les équipements sportifs, et 7 d'entre elles avaient associé à cette compétence celle de l'«animation sportive».

En ce qui concerne les 68 communautés de communes, 40 ont choisi de retenir la compétence optionnelle «équipement» et 10 de retenir le champ du sport au travers de la compétence «animation sportive». Enfin 7 CC ont retenu les deux types de compétences. Au total, sur les 50 CC ayant l'une ou l'autre des compétences, voire les deux, 36 l'exercent par des actions concrètes.

L'exercice de la compétence, centrée sur les équipements

Maintenir l'offre d'équipements, voire l'élargir en partageant les coûts et en mutualisant les moyens, constitue la motivation première à la prise de compétence «équipement» dans le domaine sportif.

Les EPCI franciliens sont peu nombreux à se voir transférer dans le même temps les deux types de compétences, à savoir les équipements et le projet sportif qui les accompagne.

Les EPCI peuvent construire, entretenir et gérer des équipements qui leur ont été transférés. Dans

(7) La communauté d'agglomération fonctionnait, avant la suppression de la taxe professionnelle, avec la taxe professionnelle unique (TPU), la communauté de communes pouvait adopter la TPU ou la taxe additionnelle.

(8) Les DGF sont des dotations de fonctionnement attribuées par l'État aux communes, aux EPCI, ainsi qu'aux départements et aux régions. Pour les EPCI, les dispositions de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale sont codifiées à l'article L. 5211-29 du CGCT et précisent l'enveloppe allouée à chaque catégorie d'EPCI.

Organisation des compétences

Pour les communautés de communes

La communauté de communes est un EPCI regroupant plusieurs communes sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Ces conditions de continuité territoriale et d'absence d'enclave ne sont pas exigées pour :

- les communautés de communes existant à la date de la publication de la loi du 12 juillet 1999;
- les communautés de communes issues de la transformation d'un district ou d'une communauté de villes en application de cette même loi (articles 34 et 39). Aucune condition de population n'est exigée.

Compétences obligatoires :

- aménagement de l'espace;
- actions de développement économique.

Au moins une compétence optionnelle parmi :

- assainissement⁷
- protection et mise en valeur de l'environnement;

- politique du logement et du cadre de vie;
- création, aménagement et entretien de la voirie;
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs, d'équipements de l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire;
- action sociale d'intérêt communautaire.

Pour les communautés d'agglomération

Les communes concernées et le préfet de département peuvent créer une communauté d'agglomération sous trois conditions :

- comporter un minimum de 50 000 habitants ou de 30 000 habitants si le périmètre envisagé comprend le chef-lieu de département;
- comporter une commune d'au moins 15 000 habitants (sauf si la CA comprend le chef-lieu ou la commune la plus importante du département);
- être géographiquement d'un seul tenant et sans enclave.

L'article L. 5111-3 du code général des collectivités territoriales précise que ces conditions ne sont pas exigées si les CA sont issues de la transformation d'un EPCI à fiscalité propre existant.

Compétences obligatoires :

- aménagement de l'espace;
- actions de développement économique;
- politique de la ville;
- équilibre social de l'habitat;

Au moins trois compétences optionnelles parmi :

- création ou aménagement et entretien de voirie et de parcs de stationnement d'intérêt communautaire;
- assainissement;
- eau;
- protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie;
- action sociale;
- construction et aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

le cas d'un transfert d'un équipement existant, l'EPCI est alors responsable de l'entretien et de la gestion sans pour autant en être totalement propriétaire⁽⁹⁾.

Notons également que la loi leur permet d'intervenir sur des équipements non communautaires mais d'intérêt commun par le versement de fonds de concours. L'EPCI peut ainsi verser des subventions en direction d'un équipement lequel, tout en restant communal, présente un intérêt pour l'ensemble du territoire communautaire. Il faut au préalable que la compétence correspondante (ici celle des «équipements sportifs») lui ait été transférée.

Un nombre relativement restreint d'équipements transférés

La base de données du recensement des équipements sportifs (RES) du ministère inclut deux champs qui indiquent d'une part qui est le propriétaire de l'équipement et d'autre part qui en est le gestionnaire. En tenant compte de ces informations, en Île-de-France, ce sont environ 276 installations sportives (1 042 équipements au sens du RES)⁽¹⁰⁾ qui ont fait l'objet d'un transfert vers un EPCI, soit à peine 6% des installations répertoriées dans les territoires communautaires.

Au total, cela représente 3% des installations franciliennes. Les CA se sont vu transférer environ 90 installations, les CC 120. Ces résultats ne reflètent qu'une partie des actions menées par les EPCI en faveur des équipements puisqu'ils ne nous informent nullement de l'effort financier opéré dans le cadre des fonds de concours. Nous n'avons pas de chiffres franciliens qui puissent mesurer l'importance de cette participation. Pourtant, elle contribue à maintenir ou à



développer l'offre en équipements sportifs des communes. Une étude réalisée⁽¹¹⁾ en 1999 établissait qu'un tiers des EPCI en France finançaient des équipements ou services communaux via le versement de ces fonds.

Dans près de 85% des cas, le transfert de l'équipement est associé à la gestion de ce dernier par l'EPCI. En principe, le personnel communal qui gère et entretient l'équipement est transféré également à l'intercommunalité⁽¹²⁾. Ce processus n'est pas sans poser quelques difficultés opérationnelles (harmonisation des différents statuts du personnel communal...).

Il resterait cependant environ 15% des cas où, bien que l'équipement ait été transféré à l'EPCI, la commune conserve la gestion de l'équipement. Ce constat ne s'accorde pas avec la loi de

(9) La mise à disposition constitue le régime de droit commun obligatoire applicable aux transferts des équipements dans le cadre de l'intercommunalité. Ce transfert ne constitue pas un transfert en pleine propriété, mais simplement la transmission des droits et obligations du propriétaire qui sont un démembrement du droit de propriété. Direction des collectivités territoriales, ministère de l'Intérieur.

(10) Définition du RES : équipement (sportif) [unité de base] : l'équipement (sportif) est une surface permettant à elle seule la pratique d'une ou plusieurs activités physiques et/ou sportives. Il comporte un minimum de matériels spécifiques permettant le respect des règles et principes liés à la pratique de ces dernières (par exemple : un tracé lisible sur le sol et des cages pour un terrain de handball, le nombre de bassins d'une piscine...).

(11) Sport et intercommunalité. L'esprit d'équipe, Olivier ABULI et José CHABOCHÉ, Collection «Les pratiques de l'intercommunalité», Assemblée des communautés.

(12) Depuis l'adoption de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le transfert de compétence d'une commune au profit d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) implique nécessairement un transfert de moyens, non seulement matériels et financiers, mais également humains. Les communes et les EPCI ont aussi la possibilité de partager des agents par voie conventionnelle (loi du 13 août 2004). La loi du 16 décembre 2010 recadre les dispositifs de mutualisation et systématise l'élaboration d'un schéma directeur de mutualisation des services dans le but de rationaliser les effectifs et les moyens entre communes et EPCI.

Tableau 1 - Installations sportives transférées (installations dont le propriétaire et/ou le gestionnaire est déclaré comme étant un groupement de communes dans le RES)

Principales catégories d'installations	Nombre d'installations transférées	Part des installations transférées sur celles localisées dans un territoire intercommunal		Communauté d'agglomération			Communauté de communes			Autres formes de groupements (syndicats...)
		Nombre en territoires EPCI	%	Nombre installations transférées	Nombre de CA concernées	Nombre moyen par CA	Nombre installations transférées	Nombre de CC concernées	Nombre moyen par CC	Nombre installations transférées
Patinoire	5	10	50%	4	4	1,0	0	0	0,0	1
Piscine	82	189	43%	36	11	3,3	31	24	1,3	15
Salle multisports (gymnase)	89	1 175	8%	20	12	1,7	41	26	1,6	28
Stade ou terrain de grands jeux hors stade (nombre de terrains concernés au total)	66 (136 terrains)	1 218 (2 105 terrains)	5%	12 (31 terrains)	8	3,9 terrains	38 (62 terrains)	21	3 terrains	16 (43 terrains)
Complexe de tennis ou terrains de tennis isolés (nombre total de terrains concernés)	38 (179 terrains)	804 (3 379 terrains)	5%	4 (15 terrains)	3	5 terrains	21 (78 terrains)	12	6,5 terrains	13 (86 terrains)

Source : Source : RES-DRJSCS-2010, traitement IRDS

février 2002 qui implique que le transfert d'une compétence entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre.

Des équipements phares, mais aussi une certaine diversité

Les principaux équipements transférés sont les piscines et les patinoires (cf. tableau 1), du fait de leur caractère structurant. Selon les résultats du RES, les transferts de piscines concernent tout autant les communautés de communes (35%) que les communautés d'agglomération (30%). En revanche, le nombre moyen d'installations aquatiques transférées est de 1,3 pour les CC et de 3,3 pour les CA. Ces dernières, compte tenu de leur taille démographique, détiennent en moyenne plus de piscines sur leur territoire.

Viennent ensuite les gymnases ou salles multi-sports : 32% des CA et 38% des CC. Puis, les terrains de grands jeux qui concernent plus majoritairement les CC (31% contre 22% des CA). Enfin, les courts de tennis : à peine 8% des CA contre 18% des CC.

Notons que ces équipements (courts de tennis, gymnases), les plus courants (en nombre) sur le territoire francilien, recouvrent dans le RES une grande variété dimensionnelle : du court de tennis unique découvert au complexe comportant plusieurs courts couverts, du simple gymnase au palais des sports.

Comment interpréter le fait que les CC affichent un nombre plus important de transferts d'équipements ? On peut avancer plusieurs hypo-



Tableau 2 - Autres catégories d'installations transférées (installations dont le propriétaire et/ou le gestionnaire est déclaré comme étant un groupement de communes dans le RES)

Installations	Nombre d'installations	Nombre CA concernées	Nombre CC concernées	Autres formes de groupements
Boulodrome	8	3	5	0
Bowling	1	0	1	0
Centre équestre	2	1	1	0
Circuit/piste de sports mécaniques	2	2	0	0
Stade d'athlétisme	15	3	6	4
Golf	2	1	0	1
Parcours sportif/santé	18	5	4	1
Pas de tir	7	2	2	3
Site d'activités nautiques	13	1	2	10*
Halle de skate park et roller park	2	1	1	0

Source : RES-DRJSCS-2011, traitement IRDS

*Les bases de plein air et de loisirs régionales sont incluses dans ce champ.

thèses. Premièrement, les communes-centres des CC, les plus peuplées et donc souvent les mieux pourvues en équipements et services, ont un intérêt certain à « communautariser » ces derniers. De la sorte, elles peuvent partager le coût d'équipements dont elles supportaient seules la charge auparavant. Deuxièmement, elles ont une capacité plus grande peut-être à influencer sur les choix au sein du conseil communautaire⁽¹³⁾, surtout si le nombre et la répartition des sièges au sein de ce conseil avaient été décidés en fonction des poids de population des communes. Les CC de petite taille ont pu, grâce à la coopération, construire des équipements que les communes seules ne pouvaient réaliser. Enfin, les CA qui possèdent des équipements de plus grande envergure ont tendance à limiter les transferts à ce type d'installation, d'intérêt communautaire par la taille et la fréquentation (une patinoire par exemple).

On notera que les autres types de groupements (Sivu, Sivom, syndicats mixtes et à la carte) occupent une place encore non négligeable dans les formes de coopération autour des équipements sportifs. Cependant, ils devraient diminuer dans les prochaines années au corollaire du développement des EPCI à fiscalité propre comme le veut la loi sur la réforme des collectivités, au titre de la simplification des organisations.

Il est intéressant d'observer dans le détail – et pas seulement en fonction de la fréquence – la variété des installations concernées par les transferts (cf. tableau 2). Cela témoigne de la diversité des cas de figures en fonction des EPCI.

Cependant la logique de transfert est schématiquement celle-ci : les principaux grands équipements structurants existants ou projetés tels que patinoires, piscines, grandes salles multisports et stades d'envergure conséquente, mais aussi golfs ou circuits mécaniques sont généralement

(13) La loi du 16 décembre 2010 instaure de nouveaux principes en matière de répartition des sièges entre communes membres au sein du conseil communautaire. Elle interdit la stricte représentation égalitaire, comme cela était possible auparavant, et fixe un nombre de sièges (plafonné) en fonction des poids de population. Loi du 16 décembre 2010, Présentation des dispositions intéressant les communautés, Emmanuel Duru, ADCF, décembre 2010.



portés par le groupement de communes, pour la plupart des CA, mais aussi des CC de taille importante. Les équipements de proximité sont généralement conservés au sein de la compétence communale.

Quand il s'agit d'EPCI dont les communes membres sont à dominante rurale, les équipements de la commune-centre, existants ou projetés, sont le plus souvent transférés à l'EPCI.

Transfert d'équipements, les implications : zoom sur les piscines

Les équipements aquatiques sont très souvent les premiers à faire l'objet d'un transfert de la commune vers l'intercommunalité. La première motivation réside généralement dans la nécessité de partager à la fois les coûts de fonctionnement et les coûts de rénovation et de mise aux normes d'équipements parfois menacés de fermeture. Mais ce transfert oblige dans la plupart des cas l'EPCI à conduire une réflexion globale sur les besoins du territoire. C'est souvent l'occasion pour l'établissement de remettre à plat la politique de gestion : Quel service rendu ? (activités) Pour qui ? (scolaires, clubs, grand public...) Comment ? (horaires, tarification, accueil, animation...).

Sans prétendre être exhaustif, voici deux exemples représentatifs reconstruits à partir des différents cas de figure rencontrés.

Cas n° 1 : l'ensemble des équipements aquatiques sont transférés à l'EPCI et sont en gestion directe

L'EPCI s'est vu transférer l'ensemble des piscines. La réhabilitation progressive des équipements de natation est en marche. Elle a été

pensée selon un projet global d'aménagement pluriannuel. Généralement, l'offre en m² de bassins est augmentée par la construction d'une piscine supplémentaire à la suite d'un diagnostic de carence territoriale. Son financement a été rendu possible grâce aux aides croisées de l'État, via le CNDS, de la région et du département.

Les élus de l'EPCI ont un savoir-faire dans la gestion de ce type d'équipement. Les piscines étaient déjà en régie directe, et ils souhaitent – c'est un choix politique – conserver ce mode de gestion. La maintenance peut être en partie sous-traitée du fait de la spécificité de ces équipements (traitement de l'air et de l'eau). Une personne au sein de l'EPCI est chargée de la coordination. Elle gère les activités et les plannings de chaque bassin. Elle gère également le personnel (maîtres-nageurs, hôtes de caisse, techniciens d'entretien) qui est maintenant sous la responsabilité du groupement et non plus attaché à une commune et à une piscine. Les salariés liés aux équipements aquatiques représentent plus des deux tiers du personnel sportif de l'EPCI. Les conditions de travail et les statuts des salariés, souvent différents d'une commune à l'autre, ont été harmonisés progressivement. Les salariés peuvent perdre des avantages sociaux acquis dans leur commune, il faut donc qu'ils soient gagnants sur d'autres plans. Par ailleurs, ils travaillent dorénavant sur plusieurs piscines, ce qui engendre des déplacements. Plus il y a de salariés issus de communes différentes, plus les négociations et l'harmonisation sont difficiles à mettre en place. Par exemple, certains maîtres-nageurs pouvaient percevoir directement les recettes liées aux leçons de natation, alors que pour d'autres ce travail était déjà inclus dans leur salaire.

Les plannings d'occupation des bassins ont été réévalués au moment du transfert. Un schéma de la natation scolaire pour l'ensemble des écoles du territoire est élaboré et fixe les objectifs (nombre de classes concernées par l'apprentissage de la natation, piscine(s) attribuée(s) et nombre de séances). Les créneaux accordés au grand public sont généralement augmentés si l'EPCI a construit une piscine sport-loisirs-détente pour compléter l'offre. Les clubs présents dans les piscines sont le plus souvent consultés au moment de la refonte des plannings. Soit le nombre d'heures qui leur était accordé est maintenu, soit il est augmenté du fait d'une amélioration de l'offre à la suite de la construction ou la réhabilitation des piscines. Mais il peut également être revu à la baisse. Dans le cas le plus courant d'un club de natation, il s'agit essentiellement des créneaux hors natation qui sont repris. Plus précisément, les activités développées par le club – aquagym, bébés nageurs, femmes enceintes, aquaphobie – sont récupérées par l'EPCI. Cela est généralement justifié par le fait que les clubs perçoivent déjà une subvention de fonctionnement et accèdent gratuitement aux bassins. Il est alors jugé normal que les activités « lucratives » soient reprises par l'EPCI, compte tenu des coûts d'exploitation élevés de ce type d'équipement. Les clubs doivent se recentrer sur leur cœur d'activité (apprentissage et perfectionnement de la discipline, compétition). En revanche, les clubs qui devaient auparavant louer les lignes d'eau lorsqu'ils s'entraînaient dans des piscines extérieures à leur commune n'auront plus à payer si

ces communes font désormais partie du territoire de l'EPCI.

Enfin la politique tarifaire est harmonisée en fonction du service rendu (de la petite piscine de quartier à la piscine sport-loisirs-détente). Des tarifs discriminants envers les publics extérieurs (personnes résidant en dehors de l'EPCI) sont appliqués. Les horaires d'ouverture, de même que la réalisation de l'entretien, sont planifiés en réseau (ce qui évite les fermetures simultanées).

Cas n° 2: une seule piscine est transférée, l'EPCI fait le choix d'en déléguer

la gestion

Une seule piscine est jugée d'intérêt communautaire. Ce peut être la seule présente sur le territoire ou bien encore la seule parmi d'autres qui offre des prestations dont l'attractivité dépasse l'échelle communale (bassins à vagues, salle de remise en forme, sauna, solarium, plages extérieures...). Les autres piscines restent dans le giron des communes. Ces dernières peuvent cependant avoir bénéficié de fonds de concours pour leurs réhabilitations. Il se peut aussi que l'EPCI leur verse une subvention qui vient combler l'intégralité du déficit de fonctionnement au titre des charges de centralité.

Le plus souvent, lorsque la piscine est unique sur le territoire et a été construite dans le cadre de l'intercommunalité, elle est de type sport-loisirs-détente, et sa gestion fait l'objet d'une délégation de service public (DSP). Plusieurs raisons sont avancées pour justifier ce choix : les communes n'ont pas de savoir-faire antérieur dans la gestion de cet équipement très spécifique dont une partie

Les équipements aquatiques sont généralement les premiers à être transférés à l'échelon intercommunal.





Le sport participe de l'identité des communes.

des prestations sont à vocation commerciale ; son coût de fonctionnement, relativement élevé compte tenu de son offre développée de services, les incite à opter pour un gestionnaire privé spécialisé (celui-ci étant jugé plus à même de le « rentabiliser ») ; l'EPCI est une petite structure qui ne souhaite pas prendre à sa charge la gestion du personnel attaché au fonctionnement de l'équipement (une piscine sport-loisirs nécessite environ une vingtaine de personnes équivalent temps plein). La gestion des activités et l'attribution des créneaux sont négociées entre l'EPCI et le délégataire. Quand la piscine existait auparavant, les clubs en place sont consultés. Ils sont le plus souvent perdants (moins de créneaux horaires ou moins de lignes d'eau sur les mêmes créneaux horaires). D'une part, le délégataire estime que les activités « lucratives » (aquagym, etc.) lui reviennent. Dans le cas contraire, c'est la commune qui payera le manque à gagner au titre de la redevance qu'elle lui verse pour le service public rendu (créneaux des scolaires et créneaux des clubs). D'autre part, le délégataire, en accord avec l'EPCI, fait bénéficier le grand public, générateur de recettes, de créneaux supplémentaires. Ce qui est aussi une autre manière de rendre le service public (cible différente). Cependant, selon la configuration des nouveaux bassins⁽¹⁴⁾, selon les priorités de la collectivité et sa capacité (ou non) à verser une redevance élevée au délégataire, les associations sportives peuvent aussi être gagnantes notamment en fonction de l'importance du ou des clubs en place (présence de nageurs de compétition de bon niveau).

Des mises en œuvre inégales de la compétence sportive « équipement »

Les mises en œuvre de la compétence sportive sont assez inégales selon les communautés, notamment en termes d'intensité. Rappelons d'abord que si l'intercommunalité est régie par la loi, celle-ci laisse sur bien des points une grande liberté d'action. L'objectif est de ne pas entraver et de pousser plutôt les communes à prendre des initiatives et à s'investir le plus possible dans la coopération. Cependant cette volonté de conférer une certaine souplesse au fonctionnement de l'intercommunalité produit parfois des effets qui vont à l'encontre des objectifs initiaux (coopération *a minima*).

Pour les maires et les conseils municipaux, il est souvent difficile de se départir des équipements qui maillent leur commune. D'une part ces équipements participent de l'identité communale, d'autre part ils abritent les associations sportives qui restent le plus souvent de compétence communale. Ces associations constituent un lien social important avec les habitants, un outil d'animation fort de la commune.

Différents facteurs interagissent et donnent des résultats très différents dans l'application de la compétence sportive : la localisation de l'EPCI, sa taille, la richesse fiscale, l'histoire des territoires...

Selon la catégorie à laquelle appartient la communauté, les problématiques ne sont pas tout à fait les mêmes. En zone urbaine dense, la coopération entre communes de taille importante est parfois confrontée à des identités communales

(14) Un bassin sportif élargi (8 couloirs par exemple) permet bien souvent une utilisation simultanée, grand public/club, alors qu'un bassin classique (5 ou 6 couloirs) conduit à la fermeture de la piscine au grand public durant l'entraînement du club.

«trop» fortes qui ont beaucoup de mal à lâcher le domaine sportif, vecteur important de communication. Les élus sont parfois des personnalités qui pèsent dans le monde politique au niveau national. Enfin, ces communes peuvent avoir le sentiment de ne pas être dans une coopération «gagnante, gagnante»: certaines possèdent un taux d'équipement satisfaisant et des clubs de haut niveau qu'elles ne souhaitent pas voir partir à l'intercommunalité; le transfert d'une partie importante du personnel relevant des services sportifs à l'intercommunalité peut être mal vécu... Par ailleurs, plus ces communes sont proches de Paris et plus le bassin de vie des habitants est en interaction forte avec la capitale. De ce fait, les communes ont besoin de construire une identité forte dans l'offre d'équipements et de services de proximité, alors que la géographie intercommunale ne répond pas forcément à une réalité d'usage du territoire par les habitants. En zone périurbaine ou rurale, les rapports de force sont différents. Il y a souvent une seule commune-centre, parfois deux. Ces intercommunalités correspondent davantage à des territoires de vie. Une grande partie des déplacements pour les équipements et les services, voire l'emploi, s'opèrent vers cette commune-centre. Plus elle est éloignée de Paris, plus ce schéma est vérifié, et plus l'intercommunalité tend vers une intercommunalité dite de droit commun.

Des intercommunalités peuvent se constituer autour de véritables projets de territoire, mais elles peuvent être également le résultat d'alliances sur fond de rivalité entre intercommunalités. Le périmètre correspond alors à des «affinités» politiques, des découpages cantonaux. Des communes rurales ont pu également s'associer dans une attitude défensive par rapport à la ville-centre la plus proche, dans la crainte de la voir retirer tous les bénéfices de la coopération, tout en faisant courir aux entités communales un fort risque d'absorption.

L'histoire sportive des territoires compte également. Prenons l'exemple de nombreuses communes de la première couronne qui ont forgé une partie de leur identité au travers de grands clubs, pour certains créés dans les années 1920 et d'autres dans les années 1940⁽¹⁵⁾. Il est plus difficile dans ces conditions de se défaire totalement de la compétence sportive, chargée d'une histoire forte, qui a toujours été l'un des fers de lance de la politique communale.

Mais l'histoire peut jouer aussi en faveur de la coopération. Lorsque des communes ont des habitudes de travail en commun diverses autour de syndicats, notamment dans le domaine du

CC de l'Arpajonnais: une longue expérience de coopération autour des équipements sportifs

La CC compte 14 communes et regroupent 62 000 habitants. La ville-centre est Arpajon avec 9 700 habitants, mais 2 autres communes présentent des poids de population équivalents (entre 8 000 et 9 000 habitants). La CC a opté pour la compétence optionnelle «construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs, d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire». Les élus n'ont pas souhaité retenir la compétence «animation sportive».

La CC est de création récente (2003), mais détient un passé ancien de coopérations diverses autour de syndicats en charge d'équipements. En 1965, 6 communes décident de créer le syndicat intercommunal sportif du Val-d'Orge pour la réalisation d'une piscine. Au fil des ans, 6 autres communes les rejoignent. La piscine «du Val-d'Orge» ouvre ses portes en 1973. Depuis le 1^{er} janvier 2005, les communes formant le syndicat ont confié à la CC la gestion de cet équipement, renommé pour la circonstance «bassin nautique de l'Arpajonnais». Le personnel de la piscine a été transféré.

Au 1^{er} janvier 2010, le Sivu qui gérait l'autre piscine du territoire a lui aussi été dissous, et la piscine est passée à la CC. En 2011 et 2012, les deux piscines, qui datent des années 1960, vont être réhabilitées. Les coûts de rénovation sont estimés à 5,3 millions d'euros.

En 1974, 5 communes du secteur décident de créer un syndicat intercommunal pour la réalisation et la gestion de stades. Depuis le 1^{er} janvier 2005, les communes formant le syndicat intercommunal sportif de l'Arpajonnais ont confié à la CC la gestion des 4 stades. Le personnel a également été transféré. Le stade Louis-Babin, complexe multisports, est l'un des principaux équipements du territoire. Construit en 1960, il n'avait jamais connu d'aménage-

ments majeurs jusqu'à sa réhabilitation totale en 2007/2008. Aujourd'hui, il est composé d'une piste d'athlétisme et disciplines associées (ateliers de sauts et lancers), d'un terrain de football en herbe, d'un terrain en gazon synthétique, d'un plateau d'évolution sportive (handball/basket). La vétusté des bâtiments a conduit à une reconstruction des tribunes avec maintien des 500 places assises, doublement de la surface des vestiaires et sanitaires. L'ensemble des équipements, constitué également d'un ascenseur, a été conçu pour une pratique élargie aux personnes à mobilité réduite. Désormais, le complexe est agrégé pour des compétitions de niveau départemental et régional. Par ailleurs, il est utilisé par les établissements scolaires (collèges et lycées environnants) et les associations sportives d'athlétisme et de football. Au total, près de 5 000 jeunes fréquentent le site chaque semaine. Le coût de la rénovation a été de 6 millions d'euros.

En janvier 2009, le Sisa (syndicat mixte scolaire de l'Arpajonnais) est intégré à la CC, tandis qu'un gymnase et un plateau d'EPS attenants à un collège ont été transférés.

L'implantation d'un nouveau collège dans une des communes de la CC a conduit cette dernière à programmer la construction d'un gymnase qui servira aux cours d'éducation physique et sportive (EPS), mais aussi aux clubs en dehors des horaires scolaires. Ce gymnase sera de niveau départemental et régional pour la compétition. Il comprendra une salle de sports collectifs pour le badminton, le handball, le volley-ball et le basket-ball, ainsi qu'un mur d'escalade et 500 places assises en tribune. Dans la même salle, la gymnastique (GRS et agrès) pourra organiser des compétitions.

Aujourd'hui, une réflexion est en germe au sein de la CC autour des terrains de tennis.

(15) On pense à l'AC Boulogne-Billancourt (92), le CA Montrouge (92), la Stella Saint-Maur (94), ou encore la Red Star à Saint-Ouen (93) et le CA Montreuil (93)...



sport (syndicat intercommunal pour la construction et la gestion de stades, de piscines...), datant parfois des années 1960, le travail au sein de l'EPCI s'en trouve le plus souvent facilité.

Autre facteur déterminant évidemment : la richesse fiscale. En fonction de cette dernière, les EPCI sont plus ou moins à même de faire vivre une offre sportive et surtout de la développer : construction d'équipements phares, contribution au financement des clubs...

L'analyse de la définition de l'intérêt communautaire établi par les CA ou les CC est riche d'enseignement en matière d'élaboration des politiques sportives intercommunales. Si ces dernières ne peuvent se résumer au seul contenu de l'intérêt communautaire, celui-ci est souvent un premier révélateur de la qualité de la coopération.

Définition de l'intérêt communautaire : un bon indicateur des modalités de transfert de la compétence

L'intérêt communautaire ne concerne que certaines compétences obligatoires ou optionnelles expressément et limitativement énumérées par la loi⁽¹⁶⁾. La mise en œuvre de la compétence optionnelle «équipement» fait partie de cette liste.

Grâce à l'observatoire des intercommunalités franciliennes implanté à l'IAU îdF, nous avons pu analyser pour chaque EPCI les définitions de l'intérêt communautaire en matière de sport⁽¹⁷⁾. Les résultats de ce travail témoignent des disparités de degré d'exercice de la compétence entre

les groupements. Sans prétendre être totalement exhaustif, on peut toutefois à la lecture des définitions, croisée avec l'analyse des actions menées concrètement⁽¹⁸⁾, classer les communautés franciliennes en deux grandes catégories⁽¹⁹⁾ : celles qui ont donné à l'intérêt communautaire une définition «restrictive», et celles qui lui ont attribué une définition «structurante». Enfin une troisième catégorie est proposée, dite «de projet». Aucun EPCI francilien ne rentre dans cette catégorie, mais certains s'en rapprochent.

Définition « restrictive » de l'intérêt communautaire (IC)

Ces EPCI ont clairement restreint leur compétence à une liste d'équipements nommés précisément (piscine de..., palais des sports de..., terrain de football de...) ou désignés comme appartenant à une catégorie d'équipements (les piscines, les parcours de santé). Dans le même état d'esprit, on trouve également des communautés qui ont restreint l'IC à la construction, l'entretien, parfois le fonctionnement d'équipements sportifs édifiés postérieurement à la naissance de la communauté.

Ce type de définition témoigne généralement d'un engagement au coup par coup. Des critères de sélection peuvent exister, mais ils restent non explicités, non précisés. Ils n'ont pas réellement fait l'objet de débats. Ce mode de définition est souvent révélateur de crispations des maires et des conseils municipaux autour de cette question. La prise de la compétence est souvent liée

(16) Toutefois une compétence retenue à titre facultatif alors qu'elle figure dans la liste des compétences optionnelles doit être traitée comme ces dernières et donner lieu à une définition effective de l'intérêt communautaire. C'est le cas par exemple de la compétence «équipement sportif» si elle est retenue dans les compétences facultatives du groupement.

(17) <http://www.iau-idf.fr/lile-de-france/les-intercommunalites.html> - mise à jour 2009.

(18) Les actions réalisées ont pu être recensées à l'aide des entretiens menés, des informations issues de l'observatoire, ainsi que des informations livrées sur les sites Internet des groupements (rapports d'activité, comptes-rendus de commissions, structuration du site en lui-même (rubrique sportive ou non et traitement de cette rubrique).

(19) 20% des EPCI n'ont pu être classés dans une des trois catégories. Certaines, de création récente, n'ont pas encore défini l'IC, pour d'autres l'information était manquante.

à des besoins en travaux de rénovation sur des équipements vieillissants. Ce sont des travaux que la commune propriétaire ne peut porter seule et qui risquent d'entraîner la fermeture de l'équipement s'ils ne sont pas réalisés. C'est très souvent le cas des piscines, et bien des communautés franciliennes se sont engagées dans le sport par le transfert en premier lieu des équipements aquatiques.

En outre, l'obtention de financements croisés (État, région, départements) pour la rénovation ou la construction d'équipements a, ces dernières années, été conditionnée (majoration de l'aide) le plus souvent à l'intercommunalité des projets⁽²⁰⁾, incitant ainsi les communes à se regrouper ou à s'approprier les compétences nécessaires.

Cette définition de l'IC que nous avons appelée « restrictive » est majoritaire dans les intercommunalités franciliennes. Elle concerne 55% des EPCI qui ont opté pour la compétence « équipement ». Le fait que l'EPCI soit une CC ou une CA n'influence pas le résultat.

Définition « structurante »

Dans cette catégorie, on trouve des EPCI qui délimitent le champ de la compétence sport aux équipements jugés rares, uniques ou manquants sur le territoire. Derrière cette définition transparaît une volonté de réflexion quant à la structuration de l'offre. Dans la même idée, l'IC est parfois conditionné à la taille de l'équipement, à une aire d'attractivité ou un niveau de service rendu, comme par exemple des équipements de plus de X m², des équipements couverts comprenant plus de X places, des équipements totalisant un minimum de X entrées annuelles, des équipements qui accueillent des habitants d'au moins X communes sur la totalité des communes appartenant à la communauté, ou encore des équipements sportifs permettant une pratique de l'EPS dans les établissements d'enseignement secondaire...⁽²¹⁾

Avec l'utilisation de tels critères, les EPCI tentent de se positionner sur des équipements d'échelle communautaire. Les équipements de proximité restent quant à eux communaux. Ce mode de définition redonne à l'IC toute sa fonction, à savoir établir une frontière cohérente entre ce qui relève de la compétence communale et ce qui est pris en charge par l'EPCI. C'est une première étape qui témoigne d'une réflexion en amont. Cependant, les objectifs en sont souvent limités. Le projet sportif communautaire se « borne » à la mutualisation d'équipements trop lourds à porter pour une seule commune. Environ 28% des EPCI ayant pris la compétence « équipement » appartiennent à cette catégorie.

Définition de « projet »

Très rare, si ce n'est inexistante. Cette définition est souvent présentée en théorie comme étant la plus aboutie. Une réflexion transversale est menée en amont par les élus dans le but de construire un projet de coopération, de « vivre ensemble ». Dans l'idéal, cette réflexion est mise en débat avec la population, les associations. La politique sportive y est intégrée comme un élément parmi d'autres, contribuant au projet d'ensemble du territoire. Dans ce cadre, un véritable diagnostic est mené. Les résultats sont soumis à discussion et mis en perspective avec les principes généraux du « vivre ensemble ». La définition de l'IC en découle. Dans ce contexte, l'intercommunalité ne s'arrête pas à la mutualisation des moyens et de la gestion pour le maintien ou le renouvellement des équipements sportifs, mais s'attache à la cohérence du projet d'ensemble. La politique sportive peut alors servir de multiples objectifs :

- la promotion du territoire (économique, touristique);
- un rééquilibrage de la dynamique territoriale par l'offre (innovation en matière d'équipements en milieu rural par exemple);
- une recherche de cohésion sociale et d'animation du territoire: développement de la pratique sportive intergénérationnelle, interculturelle, en faveur des publics éloignés pour des raisons de santé, d'accessibilité (développement des réseaux de bus vers les équipements, politique tarifaire, animations sportives en direction des publics âgés, lutte contre l'obésité, équipements en accès libre et horaires d'ouverture spécifiques certains soirs pour les jeunes, etc.). Ce qui signifie que la communauté ne traite pas seulement des équipements, mais aussi de la question de l'animation sportive sur le territoire. Le tout dans une démarche partenariale avec les acteurs de la prévention, de la santé, les responsables associatifs et sportifs ou encore les établissements scolaires.

En Île-de-France, aucun EPCI n'appartient encore à cette catégorie, même si certains s'en rapprochent.

On le voit, les EPCI sont nombreux à agir dans le domaine sportif. Pour la majeure partie d'entre eux, l'exercice de la compétence porte sur quelques équipements sans véritable politique sportive définie. Cependant, les entretiens menés auprès des multiples CC et CA franciliennes ont montré que la réalité est plus complexe qu'il n'y paraît. Rien n'est figé et rien n'est définitif. Certes, les compétences et l'IC

Le sport reste une compétence partagée, aucune intercommunalité francilienne n'a opté pour un transfert intégral.

(20) Depuis la loi du 16 décembre 2010, le conditionnement du versement des aides par une collectivité à l'appartenance à une structure déterminée (EPCI...) ne se sera plus autorisé. Source ADCF.

(21) À ces critères peut être associée une liste d'équipements nommés précisément. Un temps déconseillée par le ministère, cette pratique, qui oblige les communautés de communes en particulier à modifier leurs statuts dès qu'elles souhaitent intégrer un nouvel équipement, est de plus en plus usitée par souci de sécurité juridique afin d'éviter toute ambiguïté dans la répartition des responsabilités entre communes et communautés.

doivent être clairement définis, mais les politiques sportives menées dépassent parfois les intentions décrites dans l'IC et sont ajustées en permanence au fil du temps.

En outre, les EPCI sont des territoires et des organisations jeunes. Leur histoire est encore courte, particulièrement en Île-de-France où l'intercommunalité a démarré avec un certain retard. Des EPCI peuvent s'engager sur une coopération *a minima* puis, après plusieurs années d'exercice de la compétence, aboutir à une intercommunalité de projet. Une certaine maturation est nécessaire. Toutefois, l'inverse peut tout aussi bien se produire. Les réticences se cristallisent, voire s'intensifient, et des retours en arrière sont alors possibles. Il y a toujours une crainte légitime des maires et des conseils municipaux de perdre le pouvoir décisionnel sur leur propre commune, notamment dans les domaines du sport ou de la culture qui participent de l'animation du territoire et représentent un vecteur important de communication avec les habitants. Le risque existe de voir la compétence, surtout si le transfert est intégral, être exercée de manière trop « autoritaire » par la présidence communautaire. La difficulté est de réussir à organiser une gouvernance décentralisée qui redonne de la proximité à la politique communautaire en lien avec les élus.

Vers un développement de la compétence « animation sportive » ?

La compétence que l'on peut nommer « animation, activités sportives » ou encore « projet sportif » est assez rarement retenue. Quand elle l'est, elle relève le plus souvent des compétences facultatives. Une compétence facultative n'est pas subordonnée à la reconnaissance et à la définition de son intérêt communautaire. Cependant elle doit être définie de façon suffisamment précise dans les statuts pour pouvoir être exercée. Un quart des CC et CA ont opté pour cette compétence, seulement quatre l'ont retenu dans le champ des compétences optionnelles. On peut trouver par ailleurs des actions qui relèvent de « l'animation sportive », décrites au sein de la définition de l'IC sur la compétence optionnelle « équipement » de certaines communautés.

Trois principaux domaines d'intervention ont été observés.

Manifestations sportives

Ils ne sont pas encore majoritaires (moins d'une dizaine), mais certains EPCI organisent ou sou-

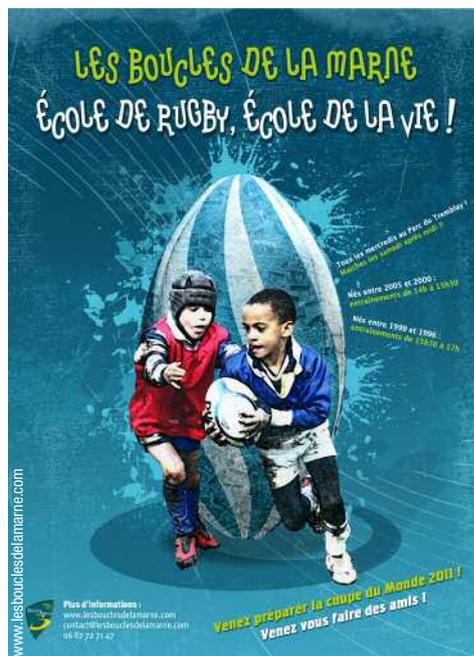
tiennent des manifestations sportives (courses, cross, randonnées, tournois de foot, de pétanque, etc.). Ces manifestations sont conçues pour rayonner au moins sur le périmètre du groupement. L'objectif premier est en général de communiquer auprès de la population des communes qui composent l'EPCI. Le public visé n'est pas seulement sportif, et nombre de manifestations sont aussi à destination des familles ou encore des écoles. Organiser des randonnées ou des cross permet de créer de l'animation sur un parcours dont le tracé est établi de manière à ce que les participants traversent l'ensemble des communes. Parfois des rallyes pédestres sont conçus à partir d'énigmes inspirées par les lieux. Un bon moyen pour l'EPCI de faire en sorte que les habitants s'approprient un territoire qui ne leur est pas toujours familier.

De même, organiser des tournois en faisant porter aux équipes et à la manifestation les couleurs de l'EPCI permet d'aider à la construction de l'identité intercommunale.

Activités à destination des enfants et des jeunes

Certains EPCI, peu nombreux encore (on en recense au moins cinq), ont une politique en faveur des mineurs. Ils mettent en place une école multisports, organisent des stages ou des séjours sportifs durant les vacances scolaires souvent en lien avec les clubs, mais pas toujours. Ces opérations sont parfois menées en articulation avec la politique de la ville. Dans ce cas, l'objectif est de cibler une population qui ne part





pas en vacances ou qui n'est pas inscrite à l'année dans les clubs. Ces stages sont dans certains cas mis en place pour pallier un manque d'équipements dans des communes. Au sein de ces dernières, souvent rurales, une pratique sportive annuelle régulière demande des déplacements qui limitent l'accès au plus grand nombre. Politiquement, c'est aussi une façon de répondre aux petites communes qui se sentent lésées par rapport à la commune-centre de l'intercommunalité. Celle-ci est souvent accusée de concentrer les équipements et de se tailler la part du lion dans le budget communautaire.

Soutien aux clubs

Un autre domaine d'intervention concerne le financement des clubs. Là encore, les EPCI impliqués restent minoritaires. En principe, l'octroi de subventions aux associations sportives n'est possible légalement que si l'EPCI a pris la compétence facultative « animation sportive » et s'il en a décrit précisément les contours. Le transfert de la compétence « équipement » n'est donc pas suffisant pour mener une politique de soutien financier aux clubs. Au sein des CC et CA, on relève deux modes d'action : soit la mise en place d'une politique clairement définie avec l'établissement de critères pour déterminer la liste des clubs concernés et la signature de conventions d'objectifs, soit un fonctionnement au coup par coup sans orientation préétablie. Ce dernier cas concerne plutôt les CC ou les CA de taille réduite (en poids de population) qui ne présentent pas, sur leur territoire, de clubs de haut

niveau. Cela conduit souvent à une forme de clientélisme : certains clubs font la démarche de venir frapper à la porte de l'intercommunalité pour obtenir une subvention qui viendra compléter celle déjà perçue au niveau communal. Cette contribution financière leur est versée la plupart du temps sans « contrepartie », c'est-à-dire sans convention d'objectifs⁽²²⁾. Cette aide est dans certains cas « renouvelée automatiquement »⁽²³⁾ d'année en année. On notera cependant que cela concerne rarement plus d'un ou deux clubs. Assez peu d'associations s'adressent à l'échelon intercommunal spontanément. En outre, lorsque les demandes se multiplient, l'EPCI finit par y mettre des conditions et définit une politique en la matière.

Lorsqu'une politique d'aide auprès des clubs est clairement établie, elle porte le plus souvent sur les clubs de haut niveau, notamment dans les CA. Ces clubs recrutent et rayonnent au-delà de leur commune d'implantation et relèvent donc de l'intérêt communautaire. Il existe deux cas de figure : les clubs sélectionnés deviennent la « propriété » de l'EPCI qui les finance et ils portent en contrepartie le nom de l'intercommunalité, ou alors la compétence reste partagée. L'EPCI subventionne les clubs, parfois de manière majoritaire, mais ces derniers restent dans le giron des communes. Ces dernières se séparent rarement de gaieté de cœur de leurs clubs. Néanmoins, elles éprouvent de plus en plus de difficulté à les soutenir financièrement dans leur ascension, particulièrement quand ils atteignent le niveau national (budget de fonctionnement en hausse, mise aux normes d'équipements).

La sélection des clubs repose sur des critères qui sont le plus souvent : le classement (départemental à national selon la taille de l'EPCI), l'aire de recrutement (recrutement *a minima* sur l'ensemble des communes du territoire) et la taille du club (un nombre minimum d'adhérents). Ces deux derniers critères conduisent parfois les clubs à fusionner de leur plein gré, mais le plus souvent cette fusion est une condition imposée par la communauté. En plus de l'attractivité et du poids « intercommunal » qu'elle leur permet d'acquérir, la fusion entre clubs offre à la communauté la possibilité de dialoguer et de travailler avec un président unique et ainsi de limiter le nombre d'interlocuteurs dans une même discipline. Les clubs n'y sont pas toujours favorables, certains dénoncent un regard purement comptable qui conduit à des problèmes de gouvernance entre dirigeants difficiles à résoudre sur le terrain.

Organiser des manifestations sportives aux couleurs de l'EPCI améliore sa visibilité auprès des habitants.

(22) Conformément aux dispositions de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, lorsque la subvention ne dépasse pas le montant annuel de 23 000 euros, la collectivité territoriale n'est pas obligée de conclure une convention (pluri) annuelle d'objectifs avec l'association sportive bénéficiaire.

(23) Une collectivité ne peut renouveler automatiquement une subvention, sinon celle-ci pourrait être requalifiée en « prestations de services » et rentrerait alors dans d'autres dispositifs légaux. Pour pouvoir prétendre bénéficier d'une subvention, une association doit être à l'initiative du projet. Circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations.



Lionel Pagès - CA Cergy-Pontoise

Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise : le haut niveau au service de la promotion du territoire

Avant sa transformation en communauté d'agglomération en 2004, le syndicat d'agglomération nouvelle accompagnait toutes les disciplines sans discernement stratégique. Cette politique jugée peu lisible et caractérisée de politique de « saupoudrage » est abandonnée à la création de la CA. Celle-ci met alors en place un dispositif d'aide en faveur du sport de haut niveau. Au total 13 clubs sont labellisés et reçoivent une aide financière et logistique. Les principaux critères d'éligibilité sont à l'époque : le caractère emblématique et de notoriété du club (nombre de licenciés, résultats sportifs, rayonnement de la pratique au niveau national); le caractère intercommunal volontariste (activité du club sur plusieurs communes, caractère unique de la pratique sur le territoire, ce qui a conduit certains clubs de même discipline à fusionner); la politique de formation et d'accompagnement au développement de la pratique (école de sport, actions de sensibilisation, partenariat structures éducatives/jeunesse, formation de cadres...); l'affiliation à une fédération sportive délégataire. Cette labellisation fait l'objet d'une contractualisation tripartite : club, commune(s) d'implantation du club et CA, établie sur trois ans.

À partir de 2009, la communauté a souhaité porter, au sein de son dispositif, un effort plus soutenu en faveur des pratiques aptes à répondre aux enjeux de promotion du territoire en vertu de leur notoriété au niveau national et leur capacité à s'adosser à des équipements de fort rayonnement (existants ou à construire) et structurants pour le territoire. Parmi ces clubs labellisés, on

trouve le Hockey Club de Cergy-Pontoise dont le développement sera étroitement lié à l'inscription de son activité au sein du futur Centre national de hockey sur glace. Cet équipement constitue un projet d'aménagement d'importance, compte tenu de son ampleur et de son rayonnement. Composé de deux patinoires, il intégrera l'ensemble des fonctions liées au haut niveau (formation, stages pour l'élite nationale, compétitions nationales et internationales, spectacles sportifs et culturels), mais également le développement de loisirs auprès du grand public.

La convention d'objectif et de partenariat entre le club, la communauté et la ville court sur les saisons sportives 2008/2009 à 2010/2011 et sera reconduite pour trois ans dès la saison 2011/2012. Le montant minimum de la subvention annuelle a été porté dès 2009 à 105 000 euros (au lieu de 65 000 euros initialement) pour la CA et se monte à 40 000 euros pour la ville de Cergy. Par ailleurs, la communauté met gratuitement à disposition du club et pour une valeur annuelle d'environ 93 000 euros la patinoire actuelle et une salle de musculation. En contrepartie, le club s'engage sur quatre grands objectifs : la formation (auprès des jeunes et des cadres); la promotion de la pratique sur le territoire de la communauté et au-delà, dans la mesure où les équipements le permettent; le fonctionnement juridique et financier du club (conforme à la réglementation et maîtrisé); le développement du niveau national. Cette convention sera revue en intégrant la livraison en 2014 des nouvelles pistes de glace liées au Centre national.

La tendance est plutôt au financement des clubs de sports collectifs. Une certaine équité est également souvent recherchée (un club par commune quand cela est possible), de même que la parité (aider les clubs féminins). Enfin, quand il existe une certaine perméabilité entre sport et politique de la ville, ce qui semble être assez exceptionnel, un des critères de sélection peut être le recrutement de licenciés dans les quartiers sensibles, et notamment chez les filles.

Une fois la sélection faite, des conventions pluri-annuelles (trois ans souvent, la loi fixe la limite à quatre ans), bipartites (club et EPCI) ou tripartites (club, EPCI et commune d'implantation du club) sont signées avec des objectifs assignés à l'association sportive en contrepartie du financement. Ces objectifs portent souvent sur la formation, la construction d'un projet professionnel, une comptabilité clarifiée et assainie conduisant à une labellisation du club.

Recentrage sur le haut niveau

L'intercommunalité francilienne accuse un certain retard dans ce domaine par rapport à la province. Ce retard a probablement pénalisé la montée de nombreux clubs. Le problème est qu'aujourd'hui la situation n'est pas très favorable à un rattrapage. Les communautés, jusque-là peu nombreuses à s'être engagées dans le financement du sport de haut niveau, ont plutôt tendance à revenir en arrière. En effet, avec le recul, elles mesurent le phénomène inflationniste de cette politique. Car force est de constater que les actions menées dans ce domaine portent très souvent leurs fruits. Les subventions accordées et les améliorations (labellisation) exigées en contrepartie envers les clubs conduisent à leur progression significative dans la compétition. Or, plus le club grimpe, plus son budget doit être augmenté afin qu'il puisse se maintenir au niveau et continuer à évoluer. Et plus le niveau s'élève, plus la marche est haute financièrement pour l'EPCI. Ce constat associé à un contexte de restrictions budgétaires conduit les communautés à vouloir restreindre, parfois drastiquement, la liste des clubs éligibles et à définir de nouveaux critères. Certaines se concentrent sur des clubs de bon niveau qui ne peuvent pas prétendre à des aides extérieures, *via* des partenariats privés, en raison de leur faible représentativité sur la scène télévisuelle (équipes féminines ou disciplines peu médiatisées). Des communautés font le choix inverse et privilégient les clubs susceptibles de bénéficier d'aides extérieures (mécénat ou sponsoring). Enfin, certains EPCI resserrent leur choix sur la discipline historique du terri-

toire quand il y en a une, tandis que d'autres choisissent d'abandonner purement et simplement cette politique pour une autre (aide à l'événementiel par exemple).

Il existe donc un risque pour les clubs que les conventions ne soient pas renouvelées. Ils se retrouveront alors dans l'impossibilité de se maintenir au niveau compétitif atteint grâce à la coopération. En effet, les communes ne peuvent pas toujours compenser le manque à gagner⁽²⁴⁾.

Autres formes de soutien aux clubs

Dans le souci d'améliorer l'offre sportive sur leur territoire, les EPCI peuvent aussi soutenir le milieu associatif par la mise à disposition de moyens logistiques. L'EPCI crée une maison du sport, lieu de rencontre et d'échanges des dirigeants, avec une salle de réunion, une assistance pour monter les dossiers de subvention, l'organisation de formation à destination des bénévoles, etc. (un cas recensé). Il peut également faire l'acquisition de matériel sportif à prêter aux communes et/ou aux clubs lors de l'organisation de manifestations, ou encore aider au transport lors des déplacements pour des rencontres sportives. La principale prestation en nature accordée par les EPCI aux associations sportives reste toutefois la mise à disposition gratuite de créneaux horaires dans les équipements.

La quête d'identité des EPCI, le sport un symbole fort

Pour certains EPCI, lorsque la période d'investissement en matière d'équipement est derrière eux (rénovation de l'existant et augmentation de l'offre), après plusieurs années de fonctionnement, l'heure est à la construction d'une identité communautaire, ou du moins à sa meilleure lisibilité. Un véritable travail sur l'identité s'engage afin de faire connaître le groupement aux habitants et démontrer son utilité.

Très souvent, les habitants des intercommunalités ne connaissent pas ou mal le territoire qui compose l'EPCI. En outre, l'ensemble des actions menées dans le cadre de la politique communautaire sont parfois ignorées⁽²⁵⁾, voire perçues de manière négative. Cela tient à plusieurs raisons. Lorsque l'intercommunalité ne correspond pas à un bassin de vie et qu'il n'y a aucune raison (travail, courses, activités de loisirs, écoles...) de se rendre dans les autres communes qui composent l'EPCI, le territoire reste méconnu des habitants. C'est fréquent dans les zones périurbaines où les flux migratoires domicile/travail en direction de Paris sont importants.

La taille des EPCI en moyenne plus petite en Île-de-France peut être un frein à une politique de soutien des clubs de haut niveau.

(24) L'EPCI qui perçoit la TPU est tenu de verser à chaque commune membre une attribution de compensation (art. 1609 nonies C-V du code général des impôts). Cette attribution de compensation est diminuée du montant correspondant aux charges transférées par la commune à l'EPCI. Dans le cas d'une rétrocession de compétence (un équipement sportif est rétrocédé à la commune par exemple), les charges déduites par l'EPCI au versement de la compensation n'ont plus lieu d'être. La compensation est recalculée. Dans le cadre du financement des clubs, en cas de rétrocession de la politique (en particulier haut niveau), tout dépend si les subventions allouées par l'EPCI aux clubs étaient déduites ou non de l'attribution de compensation (compétence nouvelle et non transférée).

(25) Il n'en va pas de même pour les communautés d'agglomération héritées des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) des villes nouvelles dont l'histoire est plus ancienne.

**Pour les habitants,
la commune
reste le territoire
identitaire.**

Autre raison, souvent évoquée dans les débats sur l'intercommunalité: les élus siégeant n'ont pas été élus par suffrage direct. Les électeurs ne les ont pas désignés par rapport à des engagements sur la coopération intercommunale. À l'avenir, cette situation pourrait évoluer du fait des nouvelles dispositions prises dans la loi sur les collectivités territoriales.

Certaines actions communautaires peuvent être également perçues de manière négative par une partie des habitants. Il en va notamment ainsi lors de la réorganisation de l'offre de certains services et équipements, et ce, malgré l'objectif souvent affiché d'une plus grande équité. Dans le domaine du sport, prenons l'exemple concret des piscines. Pour que toutes les écoles primaires du territoire puissent bénéficier de bassins de natation pour l'apprentissage, il faut parfois que les communes qui détiennent une piscine n'y envoient plus leurs classes de maternelle. Pour une partie des habitants, l'EPCI est perçu alors comme une hyperstructure qui entraîne une perte de proximité, de qualité de vie. Autre exemple, le passage à l'intercommunalité des équipements aquatiques conduit parfois à la fermeture de l'un d'entre eux, jugé trop vétuste pour être rénové. En contrepartie, une autre piscine est construite ailleurs, souvent de dimension plus importante dotée de fonctions supplémentaires (fonction sportive à laquelle s'ajoutent des fonctions loisirs, santé, détente...). La population voit de manière négative une piscine de proximité fermer pour qu'une autre ouvre plus loin, parfois en dehors de leur commune, à des tarifs souvent plus élevés compte tenu de l'extension de l'offre de services en son sein.

Le sport constitue cependant pour de nombreux élus d'EPCI un outil de communication privilégié. Le sport est un symbole fort en politique, souvent utilisé pour construire une identité, pour rassembler autour de valeurs communes (éducatives, citoyennes). Cela justifie que l'on finance un ou plusieurs clubs de haut niveau, que l'on organise des rassemblements sportifs portant le nom de l'EPCI, ou que l'on crée un équipement phare. La piscine sport-loisirs est souvent décrite comme faisant partie des meilleurs vecteurs de communication. En effet, une très grande partie de la population passe par cet équipement. Elle concerne toutes les catégories (enfants, hommes, femmes, seniors), en famille ou seul, entre amis, via l'école ou le périscolaire (centres d'animation). Les pratiques y sont multiples: apprentissage, entretien, santé (aquagym pour les personnes âgées ou les femmes enceintes) entraîne-

ment sportif, loisirs-baignade. Avec la patinoire, la piscine est le lieu le plus fréquenté par les enfants et les adolescents des quartiers sensibles, surtout en période estivale. Ce qui est moins le cas des équipements culturels par exemple (théâtre ou même médiathèque) qui connaissent, en fonction de la politique d'animation culturelle menée, une fréquentation plus ou moins sélective.

**La gouvernance: une compétence
le plus souvent cloisonnée**

Les élus mandatés à l'EPCI se réunissent dans l'année par commission thématique. La fréquence des réunions est révélatrice du niveau d'implication dans la compétence (entre une fois par an et une fois par mois). Généralement, un élu est délégué au sport. Dans de nombreux cas, la culture⁽²⁶⁾ lui est également attribuée, surtout lorsqu'il s'agit d'EPCI de petite taille, mais le secteur jeunesse est plus rarement concerné. Il existe en règle générale une commission sport-culture qui correspond à la prise de compétence « construction, entretien, fonctionnement d'équipements culturels et sportifs ». Parfois une sous-commission sport est mise en place lorsque l'EPCI mène une politique active dans le domaine et que des réunions plus fréquentes sont nécessaires. Certaines commissions ou sous-commissions, qui ne sont que « sportives », élargissent leur accès à l'ensemble des maires adjoints au sport et aux directeurs des sports des communes, dans la mesure où ces communes détiennent un service consacré à ce champ d'action. Parfois un « collectif », une « association » sont créés. Ils permettent de se concerter plus souvent, de manière moins formelle. Cette ouverture à des membres extérieurs à l'EPCI est loin d'être généralisée. Cependant, le directeur des sports de l'EPCI ou le chargé de mission dans les petites intercommunalités travaillent le plus souvent en collaboration étroite avec les services des communes. L'argument souvent avancé est que l'EPCI ne doit pas être perçu comme une entité supérieure, mais comme un lieu de coopération. L'élu, président de la commission en question, joue un rôle déterminant. Ces « centres d'intérêt » auront un impact non négligeable sur la politique menée. L'élu peut être éloigné du sport⁽²⁷⁾ et davantage impliqué dans la culture par exemple. Il sera prépondérant dans le domaine auquel il attache le plus de valeur, et ses actions seront visibles sur le terrain. Cela d'autant plus vrai si ce secteur est également porté par le président de la communauté. Les administratifs, dans la mesure où ils

(26) Intercommunalités: le temps de la culture, Emmanuel NÉGRIER, Julien PRÉAU et Philippe TEILLET, l'Observatoire des politiques culturelles (OPC).

(27) Il n'a jamais occupé de mandat politique en lien avec le sport dans sa commune par exemple.

disposent d'une longue expérience de travail auprès des élus reconnue dans le champ d'action qui leur est confié, peuvent constituer des forces de proposition et contrebalancer ainsi une implication moindre des élus. Enfin, si l'échelon intercommunal se justifie au titre d'une approche plus globale des problématiques du territoire, dans les faits la compétence sportive apparaît le plus souvent cloisonnée : sauf cas exceptionnel, il y a peu de stratégie territoriale globale qui transcende les enjeux sectoriels. Lorsque la transversalité s'organise, elle est le plus souvent occasionnelle (une manifestation sportive), généralement en lien avec la politique de la ville ou encore le champ de la jeunesse et/ou de la scolarité.

Les interactions avec les collectivités de rang supérieur sont rares. Elles existent ponctuellement quand l'EPCI fait appel à des aides du conseil général, de la région ou encore de l'État, afin d'obtenir des financements pour la construction ou la réhabilitation d'équipements. Lorsqu'une politique de conventionnement et de labellisation des clubs de haut niveau est mise en place sur la communauté, elle n'est pour ainsi dire jamais coordonnée avec celle menée par le conseil général. Des clubs seront labellisés au niveau du département et non à celui de la communauté et inversement, sans qu'il y ait concertation. Et cela même lorsque les critères de sélection sont très semblables (classement du club, implication dans la formation).

Enfin le mouvement sportif (les comités départementaux olympiques et sportifs [CDOS] et les comités départementaux de ligues régionales) est généralement peu présent, même si des exceptions existent. Pour les EPCI, les CDOS ne sont

pas des interlocuteurs « naturels ». Le dialogue avec le mouvement sportif, lorsqu'il existe, ne s'opère que *via* les clubs présents sur le territoire⁽²⁸⁾. Et les clubs sont rarement à l'initiative.

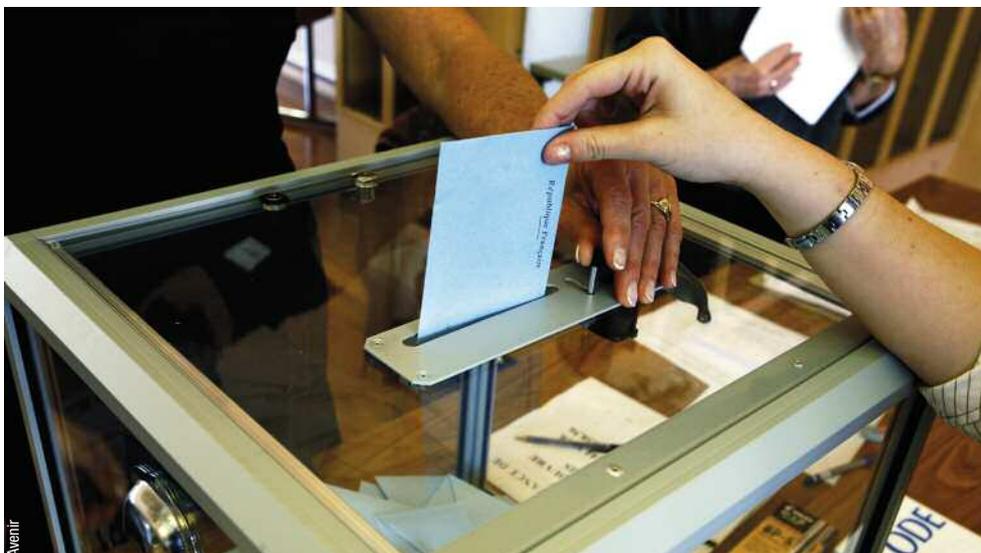
Et ensuite ? Quel avenir pour l'intercommunalité sportive ?

Si nous avons pu décrire ce qu'était en 2010 la coopération intercommunale en matière de sport, il est plus difficile de s'avancer sur ce qu'elle sera demain. Entre réforme des collectivités, refonte fiscale et gel des dotations budgétaires pour les trois ans à venir, beaucoup d'incertitudes existent. Parmi les EPCI rencontrés au cours de l'année 2010, les réactions étaient diverses (attentisme, anticipation...), mais dans l'ensemble tous éprouvaient une certaine difficulté à se projeter, et ce, même à très court terme.

Réforme des collectivités

Achèvement de la carte intercommunale et nouvelles formes de coopération

La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales comprend l'achèvement de la couverture intercommunale du territoire au 1^{er} juin 2013. Cet achèvement vise un triple objectif⁽²⁹⁾ : le rattachement des dernières communes isolées à des EPCI à fiscalité propre ; la rationalisation des périmètres des EPCI existants (fin des enclaves et discontinuités, structures de taille plus importante, meilleure solidarité financière...) et enfin la simplification avec, entre autres, la réduction du nombre de syndicats (syndicats mixtes, syndicats de communes).



(28) Le sport, acteur incontournable de l'aménagement du territoire, CNOSF/AMNYOS, 2002.

La compétence sport des EPCI : entre réalité et ambition, Revue juridique et économique du sport, janvier 2005.

(29) Information générale sur la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, instructions pour l'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale, ministère de l'Intérieur, 27 décembre 2010.

Les préfets sont chargés d'élaborer les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) en concertation avec les élus *via* les commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI)⁽³⁰⁾. Ces schémas constitueront un cadre aux décisions de création, de modification de périmètre, etc.

En Île-de-France, cet achèvement se complexifie avec le régime dérogatoire pour les communes de la petite couronne et Paris afin de ne pas entraver la loi relative au Grand Paris. Dans un premier temps, ce sont donc les EPCI de grande couronne qui pourraient voir leurs contours évoluer. Les entretiens menés ont montré que certains s'attendent à des recompositions. En général, ces groupements ont eu pour origine la proximité politique ou bien encore ont été créés de manière défensive contre d'autres groupements limitrophes. Un effet d'aubaine fiscale ou une taille jugée critique pouvaient également être des mobiles possibles. Ces recompositions seront-elles nombreuses? Difficile à dire. En tout état de cause, les communes n'appartenant à aucun EPCI devront être rattachées. Dans des départements, comme les Yvelines, qui accusent un certain retard quant au développement de l'intercommunalité, le paysage institutionnel devrait être modifié de manière significative. D'autant qu'il a été conféré des pouvoirs réels en la matière aux préfets, même si les CDCI doivent continuer à être consultées. Selon ces modifications (rattachement simple d'une commune isolée, ou bien scission de groupements et rattachement à d'autres EPCI), la compétence sportive des EPCI concernés peut en être plus ou moins «chahutée» et donner lieu à des redéfinitions, des harmonisations de la compétence, des rétrocessions, ou de nouveaux transferts. Le tout dans un contexte budgétaire modifié (les ressources du nouvel EPCI seront revues avec sa recomposition).

Nouvelles formes de coopération

L'Île-de-France est exclue du champ géographique d'application des métropoles (+ de 500 000 habitants) et des pôles métropolitains (+ de 300 000 habitants). En revanche, elle peut être concernée par la «commune nouvelle». Celle-ci est destinée à remplacer l'actuel dispositif de fusion de communes, issu de la loi Marcellin du 16 juillet 1971, jugé peu efficace. Elle permet à des communes de s'unifier, qu'elles soient contiguës ou qu'elles appartiennent à un même EPCI.

Malgré la mise en place d'une incitation financière⁽³¹⁾, la loi laisse entendre que la coopération

intercommunale doit demeurer le mode privilégié de collaboration entre les communes. De plus, les conditions fixées par la loi pour la décision de création de communes nouvelles sont assez difficiles à obtenir. Enfin, à la différence de la coopération intercommunale qui joue sur le maintien des entités communales et des conseils municipaux, la commune nouvelle se substitue aux anciennes communes qui pourront devenir des communes déléguées. Pour toutes ces raisons, il est probable que peu de communes ou d'EPCI se lanceront dans la procédure⁽³²⁾.

Que ce soit dans le cadre des fusions de communes ou de constitutions de nouveaux EPCI, les politiques sportives en usage seront certainement remises à plat. Jusqu'à présent le mouvement sportif francilien a été peu présent sur la scène intercommunale, voire absent. Il est temps pour celui-ci de se positionner en acteur de la concertation afin de peser dans les orientations. Les CDOS devront venir en appui pour aider les clubs à se fédérer et à mesurer les enjeux de l'intercommunalité. Encore faut-il que ces structures soient elles-mêmes déjà engagées dans une démarche de concertation. On peut citer à ce titre le CDOS de Seine-Saint-Denis qui a initié dès 2006 avec l'ensemble des acteurs du sport du territoire, mais aussi de la santé, une grande concertation pour aboutir à la construction d'une charte départementale⁽³³⁾ posant les grands principes pour un service public du sport qui fédère communes et associations sportives.

Fléchage des élus communautaires

La loi a institué le principe de l'élection au suffrage universel direct des délégués des EPCI à fiscalité propre dans le cadre des élections municipales pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste. Dorénavant (à partir de 2014) seront désignés par avance sur les listes électorales les conseillers qui siègeront à l'EPCI. Cette modification devrait aller dans le sens d'une plus grande démocratie. Il se peut que la question de l'intercommunalité soit plus souvent abordée lors des débats préélectoraux. Un moyen pour le mouvement sportif de peser un peu plus sur les choix politiques en matière de sport. En tout état de cause, cela doit conduire les fédérations et les ligues à s'interroger sur leur mode actuel d'organisation territoriale. La commune ne peut plus être le seul interlocuteur pour les associations sportives. Ainsi, les rivalités sportives «de clocher» sur un même territoire pourraient céder la place à un schéma de cohérence partagé notamment entre clubs phares et clubs formateurs.

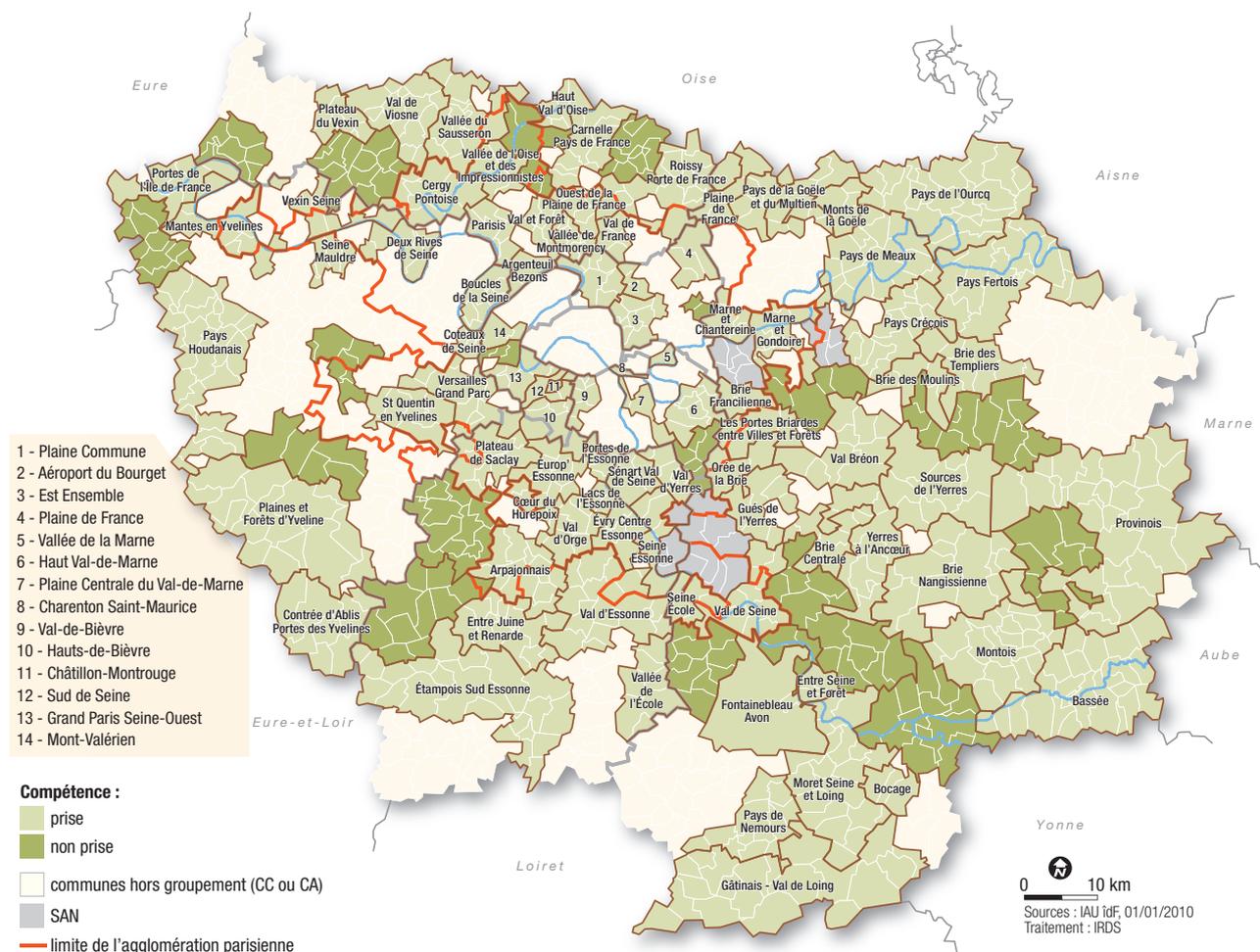
(30) La loi prévoit également une recomposition des CDCI qui devra intervenir avant le 16 mars 2011.

(31) La loi prévoit un mécanisme financier destiné à encourager la fusion par la création d'une nouvelle dotation. Cette dotation est égale à 5 % du montant de la dotation forfaitaire perçue par la commune nouvelle l'année de sa création.

(32) On notera cependant que deux communautés (extérieures à l'Île-de-France) ont fait la demande de fusionner chacune en commune nouvelle pour ensuite s'associer et se transformer en un nouvel EPCI.

(33) Pour en savoir plus sur la charte départementale initiée par le CDOS: www.cdos93.org.

Communautés de communes ou d'agglomération ayant retenu dans leurs statuts la compétence « équipements culturels et sportifs » ou « animation sportive », situation au 1^{er} janvier 2010



Clarification des compétences et des financements

La clause de compétence générale est maintenue pour les communes, mais supprimée pour les départements et les régions. Cependant la loi prévoit que les compétences relatives au tourisme, à la culture et au sport restent partagées entre les communes, les départements et les régions. Les acteurs du sport qui avaient alerté les pouvoirs publics sur les risques encourus à mettre un terme aux financements croisés ont été entendus. Cependant, le sport n'échappe pas à un encadrement plus strict du cofinancement. À compter du 1^{er} janvier 2012, la participation minimale du maître d'ouvrage d'une opération d'investissement⁽³⁴⁾ sera fixée pour toutes les collectivités territoriales et leurs groupements à 20 % du montant total des financements publics. Cette participation minimale obligatoire peut-elle avoir un impact quant à la construction d'équipements sportifs ?

Le seuil des 20 % était en réalité déjà un usage tacite dans nombre de régions ou de départements qui participaient au financement d'équipements pour des communes ou des EPCI maîtres d'ouvrage. Cependant, ce seuil, cumulé aux restrictions budgétaires, pourrait conduire des collectivités à faibles ressources à renoncer à certains projets. En revanche, la coopération intercommunale devrait permettre d'atteindre plus facilement une participation de 20 %. Cela devrait avoir pour effet de pousser les maires et les conseils municipaux à céder la compétence sportive aux EPCI. Les hypothèses restent cependant incertaines dans un contexte particulièrement mouvant et flou pour les collectivités.

Enfin, à compter du 1^{er} janvier 2015, à défaut d'adoption du schéma d'organisation des compétences entre région et départements, le cumul des subventions d'investissements provenant de ces deux collectivités sera interdit, sauf si le projet est porté par une commune dont la population

(34) Sauf en matière de renouvellement urbain, de patrimoine protégé, de réparations de dégâts causés par des calamités publiques et pour les contrats de projets. Information générale sur la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, instructions pour l'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale, ministère de l'Intérieur, 27 décembre 2010.

est inférieure à 3 500 habitants ou un EPCI à fiscalité propre dont la population est inférieure à 50 000 habitants. Ce cumul restera possible pour les subventions de fonctionnement⁽³⁵⁾ dans le domaine sportif, ainsi que dans ceux de la culture et du tourisme.

Gel des dotations, suppression de la taxe professionnelle et création de la contribution économique territoriale (CET)

Les restrictions budgétaires annoncées ainsi que la création de la CET pour laquelle communes et EPCI sont encore dans l'expectative⁽³⁶⁾ produisent un même effet : des retards dans les opérations d'investissement. Certains EPCI rencontrés s'orientaient déjà vers une augmentation de la fiscalité des ménages, un des rares leviers⁽³⁷⁾ dont disposent dorénavant les collectivités en matière budgétaire pour combler le manque à gagner prévisible. Mais pour d'autres, les perspectives de progression en la matière sont inexistantes, compte tenu des faibles revenus des habitants qui résident sur le territoire. Dans ce contexte, les projets pour 2011 étaient, selon leur degré d'engagement ou encore le taux d'endettement de l'EPCI, reportés. Par ailleurs, en dehors de l'investissement, beaucoup de collectivités qui affichaient une politique volontariste en direction des clubs avec des subventions de fonctionnement importantes annonçaient des objectifs à la baisse. Autres inquiétudes : quelles seront les répercussions de la perte d'autonomie fiscale et des contraintes financières qui vont également peser sur les départements et les régions, sur les aides en investissements pour tous les équipements (pas seulement les équipements sportifs)? Bref, c'est tout un contexte qui pourrait conduire à ce

que le sport ne soit pas dans les priorités des collectivités dans les quatre ans qui viennent.

Finalement, une seule certitude : la mutualisation des services et des équipements sportifs dans le cadre d'une coopération élargie devient inévitable. Un constat qui devrait donc encore une fois pousser les communes à confier la compétence sportive aux EPCI, même pour un exercice *a minima*.

L'intercommunalité, une perspective de rénovation des politiques sportives

Pour conclure, si de nombreux EPCI exercent des compétences en matière sportive, celles-ci sont majoritairement centrées sur les équipements et encore peu sur l'animation sportive du territoire.

En outre, seulement une petite partie des installations sportives franciliennes sont concernées. D'une part, l'Île-de-France accuse un certain retard dans le développement de la coopération, d'autre part les transferts concernent principalement les équipements qui ont un coût de construction, de réhabilitation ou de fonctionnement que les communes ne peuvent plus prendre en charge seules (les piscines notamment). Il s'agit donc essentiellement d'une coopération qui s'inscrit dans une démarche « d'optimisation financière ».

Cependant, dans un contexte financier contraint, les EPCI vont devoir se positionner, et certains le font déjà, dans une démarche plus élaborée : établir des diagnostics territoriaux partagés (entre les communes, le mouvement sportif, etc.), planifier leur développement sportif et l'inscrire dans un projet de territoire plus global. ■

(35) Les compétences des collectivités territoriales à la croisée des chemins : quelles pistes pour demain? Rapport d'information du Sénat, Antoine Lefèvre, au nom de la Délégation aux collectivités territoriales, 2 février 2011.

(36) La valeur de la CET et sa répartition territoriale ne sont pas encore complètement connues. Des résultats sont attendus avant l'été 2011.

(37) Voir à ce sujet : « Budgets municipaux, quels arbitrages pour 2011 ? » (p. 37 et suiv.), Maires de France, n° 274, novembre 2010.

REMERCIEMENTS

Luc de Bezenac – Région Île-de-France ;
Christophe Bernard – Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
François Delmotte – Comité régional olympique et sportif ;
Emmanuel Duru – Association des communautés de France ;
Albert Thalgott – Région Île-de-France ;
Patrick Sieradzki – Conseil économique, social et environnemental régional.

Cette note a été réalisée avec l'appui d'Agnès Parnaix et Isabelle Zugetta en charge de l'observatoire des intercommunalités franciliennes à l'IAU îdF. Remerciements également à l'ensemble des communautés d'agglomération et de communes rencontrées.