

LA REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Note sur les compétences

Par Jean-Michel BRUN, Vice-Président délégué du CNOSF

MISSION

Le président du Comité National Olympique et Sportif Français (CNOSF), Denis MASSEGLIA, m'a chargé d'établir un rapport sur les conséquences pour le sport de la suppression de la clause de compétence générale pour les régions et les départements dans la réforme des collectivités territoriales.

La présente note n'en constitue qu'un pré-rapport, certains travaux d'évaluation sur le terrain n'étant pas achevés. Sur la base de ce pré-rapport, une première présentation pourra être faite à l'assemblée générale du CNOSF le 19 mai 2010. Ces éléments de réflexion contribueront à constituer le socle des propositions du Mouvement Sportif.

Je tiens à souligner que les nombreux échanges intervenus avec toutes les instances ont été imprégnés de l'esprit et de la lettre des présentes.

PLAN

I.	Préambule	p.1
II.	La problématique « compétence sport »	p.3
III.	L'absence d'une définition légale du sport	p.5
IV.	Le projet de réforme en cours	p.6
V.	L'article 35 du projet de loi « cadre »	p.7
VI.	Eléments de langage sur la notion de compétence	p.8
VII.	Examen des concours des régions et des départements au profit du sport	p.10
VIII.	Réflexions sur la compétence partagée	p.13
IX.	Les questionnements	p.15
X.	Les préconisations afférentes aux futures dispositions « compétences »	p.18
XI.	Conclusion provisoire	p.20

I. PREAMBULE

Le sport est bien plus qu'un simple catalogue empirique de résultats, de tableaux de médailles et d'épreuves, car il est au cœur des enjeux sociétaux.

En France, l'intérêt de l'Etat pour le sport date de la seconde moitié du XIX^e siècle.

L'Etat a érigé le sport en service public national, et sur ce fondement, il impulse une politique qui se traduit en particulier par un mécanisme de délégation de service public consenti au

Mouvement Sportif et la mise à disposition des fédérations sportives d'un encadrement technique.

Personne ne conteste aujourd'hui le rôle sociétal du sport dans toutes ses acceptions.

Une conception large du service public « sport » est confortée au plan universel par les dispositions de la Charte internationale de l'éducation physique et du sport, adoptée par la Conférence Générale de l'UNESCO, le 21 novembre 1978, qui a proclamé en son article 1^{er} que :

« Tout être humain a le droit fondamental d'accéder à l'éducation physique et au sport, qui sont **indispensables** à l'épanouissement de sa personnalité ».

Les principes fondamentaux contenus dans la Charte Olympique traduisent avec force les valeurs du sport en ces termes :

« L'Olympisme est une philosophie de la vie, exaltant et combinant en un ensemble équilibré les qualités du corps, de la volonté et de l'esprit. Alliant le sport à la culture et à l'éducation, l'Olympisme se veut créateur d'un style de vie fondé sur la joie dans l'effort, la valeur éducative du bon exemple et le respect des principes éthiques fondamentaux universels. Le but de l'Olympisme est de mettre partout le sport au service du développement harmonieux de l'homme, en vue d'encourager l'établissement d'une société pacifique, soucieuse de préserver la dignité humaine ».

L'ordonnance du 28 août 1945 qualifiait le sport français d'« **élément capital du redressement de la nation** ».

Par la suite, l'ordonnance du 23 mai 2006 a introduit un article L 100-1 dans le Code du sport, dont le contenu mérite d'être rappelé :

« Les activités physiques et sportives constituent un élément important de l'éducation, de la culture, de l'intégration et de la vie sociale. Elles contribuent notamment à la lutte contre l'échec scolaire et à la réduction des inégalités sociales et culturelles, ainsi qu'à la santé. La promotion et le développement des activités physiques et sportives pour tous, notamment pour les personnes handicapées, sont d'intérêt général ».

Au plan européen, le Traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 afin de donner une base légale aux actions de l'Union européenne dans le domaine du sport. Les articles 6 et 165 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) font explicitement référence au sport et reconnaissent sa nature spécifique. Ainsi, le sport fait désormais partie des compétences d'appui de l'Union européenne.

Les activités physiques et sportives sont ainsi appréhendées comme l'une des composantes essentielles de la vie sociale lato sensu.

Il est important de souligner que le service public ainsi défini **ne saurait être réduit** à une seule de ses composantes, comme le rattachement au Ministère de la Santé pourrait le laisser penser.

S'il est incontestable sur le plan juridique qu'il existe en France un service public national du sport, celui-ci n'est cependant pas exclusif de services publics du sport municipaux, départementaux ou régionaux, fondant juridiquement l'intérêt à agir de ces collectivités.

De plus, l'originalité du système français d'organisation du sport réside dans l'association du public et du privé, le pôle public connaissant une pluralité d'acteurs aujourd'hui.

Concernant le financement public du sport français, sur un total avoisinant les 13 milliards d'Euros, près de 80% proviennent du concours des collectivités territoriales.

Il est donc essentiel d'avoir en tête ces réalités juridiques et économiques. Le financement du sport par les collectivités locales est aujourd'hui déterminant. Dans un pays où la dette publique est évaluée à près de 1.500 milliards d'Euros, soit de l'ordre de 76 % du PIB, nous sommes à l'évidence dans un environnement économique plus contraint.

Le Mouvement Sportif est un acteur important de la société et ses missions d'intérêt général doivent être préservées. Le sport est organisé sur un modèle original s'appuyant à la fois sur l'intervention de l'Etat, avec un concours massif des collectivités territoriales, et sur un Mouvement Sportif qui se veut autonome, politiquement et juridiquement, malgré une certaine dépendance économique et juridique, et dont l'organisation et le fonctionnement s'inscrivent pour l'essentiel dans le cadre du droit des associations ; l'Etat remplissant des missions régaliennes et le Mouvement Sportif gérant et organisant la pratique sportive.

Ce modèle ne saurait garantir l'autonomie du Mouvement Sportif, ni sa pérennité, si ce dernier n'est pas en mesure d'insuffler une dynamique politique nouvelle et de donner une plus grande lisibilité sur ses spécificités et valeurs ajoutées. Le président du CNOSF, Denis MASSEGLIA, s'est attaché dans son programme à proposer une évolution de la gouvernance du sport sur de nouvelles bases.

Dans un monde « administrativo, juridico, fiscaliste », il est essentiel de rappeler la spécificité du sport comme l'a exprimé le CIO à l'occasion des débats dans l'Union Européenne : « Le sport n'est pas une activité économique en soi. Il joue un rôle social primordial et ses structures reposent en grande partie sur le volontariat ». Les associations sportives, comme les mutuelles et les coopératives, relèvent de l'économie sociale.

Aujourd'hui, le Mouvement Sportif s'interroge fortement pour l'avenir sur les effets conjugués d'une crise économique, de la réorganisation territoriale, de la réforme de la fiscalité directe locale, de la R.G.P.P. et des évolutions européennes.

Ces différents éléments sont indéniablement de nature à impacter significativement la gestion du sport. Il s'agit-là d'un vaste sujet dont nous ne retiendrons principalement, à ce stade, que le volet juridique des compétences dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales. Bien entendu, les capacités de financement de nos partenaires publics sont essentielles, mais **la condition sine qua non** du maintien de ce soutien est la réaffirmation du fondement juridique de la capacité à agir des collectivités locales en notre faveur.

Pour l'avenir et de manière plus générale, il est évident que nous aurons à engager une réflexion globale intégrant les effets induits par les mutations et les évolutions futures, afin d'imaginer les adaptations qui devront être apportées à notre « modèle français ».

II. LA PROBLEMATIQUE « Compétence Sport »

La loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, mentionnait dans son préambule : « Le développement des activités

physiques et sportives et du sport de haut niveau incombe à l'Etat et au Mouvement Sportif constitué des associations et des fédérations sportives, avec le concours des collectivités territoriales, des entreprises et de leurs institutions sociales » (cette formulation figure de manière quasiment identique dans le Code du sport, sous l'article L 100-2).

Historiquement, **le sport a été le « grand oublié » des lois de décentralisation** et, de ce fait, le sport n'apparaît dans aucune des **compétences transférées** aux collectivités. Plus précisément, la loi n'encadre que la construction, l'entretien et la mise aux normes des équipements sportifs nécessaires à la pratique de l'éducation physique et sportive (EPS), dont la responsabilité incombe aux régions dans les lycées, aux départements dans les collèges et aux communes dans les écoles, par cohérence avec leurs prérogatives en matière scolaire ; elle charge également le département de favoriser le développement des sports de nature.

Il en est résulté une situation complexe et ambiguë, car les interventions des différents niveaux territoriaux se sont parfois superposées, souvent complétées et adaptées, dans un cadre à **géométrie variable** selon les territoires, sur la base de la clause de compétence générale.

La nature ayant horreur du vide, chacun a occupé un espace et impulsé des politiques sportives de manière plus ou moins affirmée.

Mais un constat s'impose aujourd'hui. Chaque niveau de collectivités territoriales apporte une contribution, sous des formes diverses, au bénéfice du Mouvement Sportif et de ses pratiques, sans oublier les concours de l'Etat.

Notre inquiétude est donc légitime, lorsque nous entrevoyons la suppression de la clause de compétence générale dédiée actuellement aux régions et aux départements, sans savoir si ces deux niveaux institutionnels seront placés dans une **situation juridique** de nature à préserver tous les concours au bénéfice du sport.

Nous devons avoir à l'esprit, que les contributions des régions et des départements, fonctionnement et investissement réunis, au profit du sport, représentent aujourd'hui de l'ordre de **1,3 milliard d'Euros**.

En l'état actuel de la situation, nous tentons d'opérer un état des lieux analytique afin de bien apprécier non seulement les domaines d'intervention, mais aussi les niveaux de contribution de chaque niveau territorial.

Il y a lieu de noter qu'il est difficile de recenser de manière précise les contributions effectives des différents acteurs, par domaine d'intervention, et que ce constat rejoint la demande du Comité BALLADUR, liée aux compétences, qui dans son rapport (cf. page 93) demandait un travail « d'inventaire détaillé ».

Le CNOSF s'est engagé dans cette démarche afin de pouvoir disposer d'éléments avérés dans le cadre de sa réflexion globale et de pouvoir effectuer des propositions en lien direct avec des réalités.

III. L'ABSENCE D'UNE DEFINITION JURIDIQUE LEGALE DU SPORT

Une telle définition n'aurait pas été superflue notamment dans le Code du sport. Mais comme beaucoup d'autres pays européens, l'Etat français n'a pas fait cet exercice. Le corpus normatif français ne contient donc pas de définition juridique du sport.

A ce jour, le juriste peut se rattacher :

- A la définition donnée par l'article 2 de la Charte européenne du sport adoptée le 24 septembre 1992 (sans effet normatif direct) par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, selon lequel la qualification de sport doit être réservée aux « *formes d'activités physiques qui, à travers une participation organisée ou non, ont pour objectif, l'expression ou l'amélioration de la condition physique et psychique, le développement des relations sociales ou l'obtention de résultats en compétition de tous niveaux* ».
- A la construction prétorienne, et plus précisément la jurisprudence administrative qui, dans le cadre de l'agrément des fédérations sportives, semble retenir la méthode du faisceau d'indices en considérant que seules peuvent bénéficier d'un agrément délivré par le Ministre chargé des sports, les fédérations ayant pour objet l'organisation d'une activité dont le caractère de discipline sportive « *repose sur un faisceau d'indices incluant la recherche de la performance physique, l'organisation régulière de compétitions, et le caractère bien défini des règles applicables à la pratique de cette activité* » (cf. Arrêt CE du 3 mars 2008).
- Au fait qu'un agrément peut être délivré par le Ministre chargé des sports aux fédérations qui, en vue de participer à l'exécution d'une mission de service public, ont adopté des statuts comportant certaines dispositions obligatoires et un règlement disciplinaire conforme à un règlement type, complétés du faisceau d'indices sus évoqué.

Le Parlement européen et le Conseil avaient, conjointement avec la Commission européenne, lancé l'initiative de l'année européenne de l'éducation par le sport en 2004. L'un des articles de présentation relatait ce qui suit

« Chez les enfants et les adolescents, le sport a un impact considérable sur le développement physique, psychologique, social et intellectuel ; il favorise un comportement responsable, forme le caractère et l'identité et améliore le bien-être général. De plus, le sport contribue à l'équilibre mental de chaque individu et unit les aspects apparemment contradictoires de la vie communautaire par une dimension sociale. Il fait naître un sentiment de concurrence et de solidarité, la volonté de réussir et l'esprit d'équipe ».

Ce point ne résout en rien la définition juridique du sport, mais met en exergue la qualité de l'encadrement requis pour assumer ces missions de service public et d'intérêt général, dans notre société d'aujourd'hui. A cet égard, les dispositions de l'article L 212-1 du Code du sport précisent les obligations de qualification pour l'enseignement du sport contre rémunération. Cela démontre à l'évidence, la nécessité de cerner la sphère des activités sportives.

Philosophes et sociologues s'accordent à considérer que **la « performance physique » est le moteur essentiel du sport** et cela s'inscrit dans le cadre d'une organisation avec des règles propres à la tenue des pratiques, sous l'autorité d'un organe responsable encadrant et sécurisant les disciplines sportives.

Dans le cadre fédéral, il doit donc s'agir d'activités physiques parfaitement encadrées, pratiquées suivant des règles claires et précises, dans un environnement organisé **où la notion d'effort physique ne soit pas absente.**

IV. LE PROJET DE REFORME EN COURS

Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales (loi « cadre »), adopté en première lecture le 5 février 2010 par le Sénat, prévoit en son article 35 que dans les douze mois suivant sa promulgation, un texte précisera la répartition des compétences des régions et des départements.

Il y a lieu de rappeler que le Président de la République, dans son discours de Saint-Dizier, le 20 octobre 2009, avait précisé que cette réforme reposait sur une vision :

- L'évolution de notre organisation territoriale en deux couples complémentaires :
 - Communes/intercommunalités
 - Départements/régions
- Le département et la région doivent avoir des compétences définies.
- Cela n'exclut pas **des exceptions** : pour préserver des compétences utilement partagées ... avec un droit d'initiative reconnu aux départements et régions.

Le CNOSF, depuis plus de six mois, a consulté de nombreux acteurs de ce pays sur ce sujet, que ce soit les rapporteurs de ce projet de loi à l'Assemblée Nationale et au Sénat, les ministres concernés, les responsables d'associations nationales d'élus (ARF, ADF, AMF, AMGVF, ANDES, ...), de nombreux parlementaires, des responsables de la Direction Générale des Collectivités Locales ainsi que divers experts.

Le Mouvement Sportif ayant fait état de ses inquiétudes et préoccupations, une lettre signée par quatre Ministres (M. HORTEFEUX, Mme BACHELOT, M. MARLEIX, Mme YADE), a été adressée au CNOSF le 18 février 2010.

Il n'est pas inutile de souligner trois points de ce courrier :

- « Il s'agit seulement de parvenir à une définition plus claire des responsabilités de chacun ».
- «Il est en revanche légitime et nécessaire de s'interroger, au cas par cas, sur le niveau le plus pertinent pour les conduire» (sont visées : les actions de « financement des équipements, soutien au fonctionnement des clubs amateurs, accompagnement des structures professionnelles, aides ponctuelles au profit de telle ou telle manifestation ou compétition sportive »).
- « Le temps du dialogue et de la concertation avec les parlementaires, les collectivités territoriales et les acteurs concernés ne fait donc que commencer ».

Le mercredi 24 février 2010, Monsieur Alain MARLEIX, Secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales, a été interrogé, lors des questions au gouvernement à l'Assemblée Nationale, par Monsieur François SAUVADET, député de la Côte d'Or, sur les incidences de la réforme des collectivités locales en ce qui concerne le financement du secteur sportif.

Le Secrétaire d'Etat a notamment souligné :

- « que cette répartition des compétences n'avait ni pour objectif, ni pour effet de conduire les collectivités territoriales à se désengager du soutien essentiel qu'elles apportent au mouvement sportif » ;
- qu'aux termes du projet de réforme, elles pourront partager, à plusieurs, des compétences, notamment dans les domaines sportifs et culturels et désigner entre elles un <chef de file> pour une meilleure coordination.

Monsieur MARLEIX avait également répondu à une question de Monsieur JUANICO, à l'Assemblée Nationale, le 18 février 2010, en ces termes :

- «Les départements et les régions pourront intervenir dans les financements croisés, y compris dans les compétences qui ne seront plus les leurs ».
- « Nous avons aussi toujours dit que le sport et la culture feraient l'objet d'exceptions et seraient des compétences partagées ».

Nous avons rencontré Monsieur Alain MARLEIX, en charge avec ses services de la réforme et donc également de la prochaine loi (programmée) relative aux compétences, le 25 mars 2010. Il nous a confirmé « que le Mouvement Sportif n'avait rien à craindre de cette évolution et que le projet n'a pas pour objet, et n'aura pas pour effet, de permettre aux collectivités territoriales, de quelque niveau que ce soit, de se désengager du soutien qu'elles apportent au Mouvement Sportif ».

Une réunion avec le Directeur de Cabinet du Secrétaire d'Etat et des responsables de la Direction Générale des Collectivités Locales, s'est tenue le 2 avril 2010 au Ministère, afin de nous permettre d'exposer notre point de vue et d'engager les échanges nécessaires. De nombreuses réunions avec différents interlocuteurs se sont tenues. Les Autorités ministérielles ont émis le souhait de prendre connaissance d'une contribution écrite du Mouvement Sportif formalisant les travaux de réflexion exposés.

La présente note n'a pour objet que de traiter des sujets en lien avec la répartition des compétences entre les collectivités territoriales, et plus précisément les régions et les départements (la clause de compétence générale étant préservée pour les communes).

Le cheminement de réflexion dans la présente synthèse tend à expliquer les formulations publiques évoquées pour le sport, développer notre analyse sur les points ayant fait l'objet d'échanges, compléter nos réponses à diverses interrogations formulées par nos interlocuteurs, souligner quelques interrogations du Mouvement Sportif et amorcer la formulation de propositions par le CNOSF.

V. L'ARTICLE 35 DU PROJET DE LOI « CADRE »

A. Trois points seront soulignés dans cet article :

- « Si, à titre exceptionnel, une compétence est partagée entre plusieurs niveaux, la loi peut désigner la collectivité chef de file ou permettre aux collectivités d'y procéder par voie de convention ».
- « La collectivité chef de file organise, par voie de convention avec les autres collectivités intéressées, les modalités de leur action commune et de l'évaluation de celle-ci ».

- « La pratique des financements croisés entre les collectivités territoriales est encadrée afin de répartir l'intervention publique en fonction de l'envergure des projets ou de la capacité du maître d'ouvrage à y participer ».

B. Observations

Seule la loi, bien entendu, peut imposer des obligations à la charge des collectivités.

Est, de ce fait, un principe fondamental relevant de la loi, la répartition entre plusieurs catégories de collectivités territoriales de leurs attributions respectives (cf. décision du Conseil Constitutionnel N° 91-290 DC).

Depuis la révision constitutionnelle de 2003, l'article 72 alinéa 5 de la Constitution précise que lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une de ces collectivités à organiser les modalités de leur action commune.

Le législateur, dans son projet, laissant ouverte la possibilité de permettre aux collectivités d'y procéder par voie de convention, doit-on comprendre que chaque zone géographique concernée pourrait disposer d'une totale latitude ou bien cette démarche serait-elle encadrée ?

VI. ELEMENTS DE LANGAGE SUR LA NOTION DE COMPETENCE

A. La notion d'action commune

L'action commune était la notion à l'intérieur de laquelle se déployait le droit des collectivités locales, en particulier depuis 1982, pour tout ce qui concerne les intérêts communs, qu'ils soient ou non préalablement définis par la loi.

La réforme du 28 mars 2003 a apporté quelques précisions à ce sujet, en consacrant explicitement, l'action commune dans l'ordre constitutionnel, et en précisant pour partie, les modalités de son fonctionnement.

On peut en distinguer quatre formes :

- L'action commune verticale qui concerne l'exercice en commun des compétences entre l'Etat et une ou plusieurs collectivités territoriales (succinctement, on peut rappeler qu'il n'existe que deux rangs de collectivités en France, l'Etat d'un côté, et les Collectivités Territoriales de l'autre, puisque ces dernières ne sont pas subordonnées entre elles (cf. article 72 alinéa 5 de la Constitution).
- L'action commune horizontale entre collectivités territoriales. L'adjonction dans l'alinéa 5 de l'article 72 de la Constitution en 2003 du principe suivant lequel « aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre », affecte la notion de <chef de file> qui ne figure pas dans le texte. Dans ce cadre, le <chef de file> ne peut être au mieux qu'un coordonnateur en chef, comme l'a confirmé la loi du 13 août 2004 (la notion est alors purement fonctionnelle).
- L'action commune fonctionnelle, qui recoupe en partie les deux premières. Sa consécration constitutionnelle la plus explicite se trouve à l'article 72 alinéa 2, qui dispose que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble

des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » (cet alinéa est souvent présenté comme introduisant, par cette formulation, l'équivalent d'un « principe de subsidiarité » dans la Constitution).

- L'action commune expérimentale

C'est la plus controversée (cf. alinéa 4 de l'article 72).

Ces dispositions permettent de « déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limitée, aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ».

Dans le « rapport Mercier » (rapport sénatorial) de 2000, il est constaté une fois de plus l'enchevêtrement des compétences et c'est la séparation d'avec l'Etat qui est la plus fréquemment soulignée. Il y était notamment mentionné « le principe d'un transfert par blocs de compétences en fonction des vocations dominantes de chaque niveau qui a été difficile à respecter, la plupart des domaines étant partagés » (cf. page 170).

En effet, la commission réunie sous l'autorité de Monsieur Pierre MAUROY, dans un rapport d'octobre 2000, remis au Premier Ministre, souligne que l'on serait passé « en vingt ans, d'un principe de décentralisation par blocs de compétences, à un système de partenariat dans lequel tout le monde fait tout ».

De cette réalité, il y a aujourd'hui une volonté politique d'en tirer les conséquences sur le plan du droit. D'où le titre donné au rapport BALLADUR présenté le 5 mars 2009 au Président de la République « il est temps de décider ».

A cet égard, le rapport BALLADUR déplorait l'omniprésence de l'action commune et recherchait les voies d'en limiter la portée, notamment en proposant de réserver la clause de compétence générale aux seules communes.

B. La notion de compétence partagée appliquée à l'administration du territoire

Une compétence est juridiquement considérée comme une aptitude reconnue légalement à une autorité publique pour accomplir un acte dans des conditions déterminées.

Or, en matière d'administration du territoire, il faut constater la relativité de la notion de compétence au sens strict.

La question se pose alors de savoir si on peut identifier un critère de l'exercice en commun de compétences pour construire les catégories qui s'y rapportent.

Comme souvent en droit public, il n'y a pas de critère unique. Il faut dès lors recourir à la méthode du faisceau d'indices si l'on veut poser les bases d'une typologie des compétences de nature à fournir le cadre adapté à l'analyse de l'organisation de l'action commune dans le droit des collectivités territoriales.

A partir des critères les plus courants en droit public interne, nous pouvons déjà exposer ce qui suit :

- Le critère organique

La présence d'au moins deux collectivités. En matière sportive, la commune devant préserver sa clause de compétence générale, les contributions à préserver sont celles de la

Région et du Département. Néanmoins, la compétence devra être partagée entre les trois niveaux territoriaux et l'Etat, sans omettre le renforcement du pôle communes-intercommunalité (dont l'achèvement de la couverture intégrale du pays est programmé d'ici la fin de l'année 2013).

- Le critère matériel

Dans le domaine sportif, l'exercice en commun de compétences reposera sur l'intention commune des collectivités de servir le sport, l'objet de l'action étant bien partagé entre tous les acteurs dans son principe, et seront mobilisées les collectivités concernées en fonction des situations.

- Le critère formel

Il y a peut-être lieu de formaliser une « coordination de l'action commune » en fonction d'un degré d'implication par niveau, sur le principe de la complémentarité aux actions en relation avec le sport.

Pour tenter de dire qui fait quoi en matière d'administration locale, et donc en matière d'action commune, il importe de s'en tenir à la règle posée par Marcel WALINE en son temps « **la première qualité d'une règle de compétence, c'est sa simplicité** ».

Dans le domaine sportif, qui doit relever des exceptions comme la culture ... « pour préserver des compétences utilement partagées », **il faut comprendre** que chaque niveau sera titulaire, dans ses domaines d'intervention, de la compétence préparatoire, de la compétence décisionnelle et de la compétence opérationnelle (**préparation, décision et mise en œuvre**).

C'est ainsi que lors des vœux du Président de la République à la Culture, le 7 janvier dernier, le Président a souligné que : « toute les collectivités, des communes aux régions en passant par les intercommunalités et les départements, continueront à exercer leur **compétence culturelle** après le vote de la loi ... ».

C'est sur cette base que nous allons tenter de définir les contours de la compétence partagée en matière sportive.

VII. EXAMEN DES CONCOURS DES REGIONS ET DES DEPARTEMENTS AU PROFIT DU SPORT

Les deux niveaux plus précisément ciblés, en raison de la future suppression de la clause de compétence générale et en l'absence actuelle d'une compétence légale spécifique sport, concernent les régions et les départements.

A. Concernant les Régions

Les éléments financiers exploités, l'ont été au travers des rapports de l'Association des cadres territoriaux du sport des conseils régionaux, complétés des informations fournies par les Comités Régionaux Olympiques et Sportifs (CROS).

Les données essentielles analysées (budget sport des régions 2007) peuvent se décliner comme suit :

1. Dépenses sport 2007 des régions (France métropolitaine)442 045 270 €
 Dont investissement (55 %) 243 986 579 €
 fonctionnement (45 %) 198 058 691 €

2. Nature des engagements

a) Investissements en faveur des équipements sportifs

- Equipements territoriaux..... (40,6 %) 99 M€
- Equipements sportifs des lycées (30 %) 73,3 M€
- Equipements d'intérêt régional (16,4 %) 40 M€
 (accueil grandes manifestations, nationales et internationales)
- Itinéraires sportifs (sports de nature) (3,7 %) 9 M€
- Autres (9,3 %) 22,7 M€

244 M€

b) Dépenses sportives de fonctionnement

- Aides aux clubs amateurs..... (10,5 %) 20,7 M€
- Aides aux clubs professionnels (10,5 %) 20,8 M€
- Aides aux manifestations sportives (15,8 %) 31,3 M€
- Aides à la filière de haut niveau (5,4 %) 10,6 M€
- Aides aux ligues et comités régionaux (10,9 %) 21,6 M€
- Aides à la pratique sportive de masse (5,6 %) 11,2 M€
- Aides à l'emploi (14,4 %) 28,5 M€
- Aides à la formation (7,9 %) 15,8 M€
- Aides EPS des lycées (12,5 %) 24,7 M€
- Autres (6,5 %) 12,8 M€

198 M€

Il résulte de l'analyse des documents en notre possession quelques écarts. L'examen de la ventilation, par fonction des dépenses, suivant la nomenclature M71 de Bercy, ne me permet pas d'affiner cette approche.

B. Concernant les Départements

L'Assemblée des Départements de France (ADF) nous a assurés de son aide pour que nous disposions d'éléments chiffrés, afin de nous permettre d'apprécier plus précisément la situation sur le terrain, dans la configuration départementale, concernant tout à la fois la nature et le volume des concours au bénéfice du sport, émanant des conseils généraux.

Le CNOSF s'est inscrit dans une démarche tendant à collecter les éléments chiffrés, par « grands postes » d'analyse, permettant une comparaison générale, qui lui sont indispensables, à savoir :

- Au niveau national, le chiffre global a été obtenu au travers d'une analyse faite, en 2007, par l'Association Sports et Territoires ;
- Au plan local, d'une manière plus analytique, nous procédons à l'exploitation des informations 2009 et des budgets primitifs 2010, par Conseil Général obtenu, à partir des informations transmises par nos relais locaux que sont les Comités Départementaux Olympiques et Sportifs (CDOS) et les Comités Territoriaux Olympiques et Sportifs (CTOS).

1. Dépenses sport des départements

L'Association Sports et Territoires, en liaison avec l'ADF, a publié **au titre de 2007**, un budget sportif **global** des départements à hauteur de **660 215 676 Euros**

2. Les domaines d'intervention en 2009

Les données obtenues à ce jour nous permettent d'analyser des éléments qui concernent près de quarante Conseils Généraux, bien disséminés géographiquement sur le territoire et représentatifs des différences locales. Cela nous permet de dégager **des tendances** sur un volume relativement significatif au titre de 2009.

Il semble possible de répartir en pourcentage les engagements comme suit (que nous aurons à vérifier et à affiner, au fur et à mesure de l'avancement des travaux), sur un volume financier à ce jour, au profit du sport, de plus de 200 Millions d'Euros (investissement et fonctionnement réunis).

a) Investissements en faveur des équipements sportifs

- Equipements communaux de proximité 35,00 %
- Equipements sportifs des collèges 1,00 %
- Equipements départementaux associatifs 5,00 %

b) Dépenses sportives de fonctionnement

- Aide aux associations sportives30,00 %
- Conventions avec les comités départementaux 8,00 %
- Manifestations et événements sportifs 4,00 %
- Soutien aux grands clubs amateurs et professionnels. 4,00 %
- Sport de haut niveau amateur7,00 %
- Soutien à l'emploi sportif 2,00 %
- Aide au sport scolaire 2,00 %
- Divers 2,00 %

Nota : l'examen de la ventilation, par fonction des dépenses des départements, dans notre approche, ne prend pas en compte, notamment, la part de charges relative au personnel affecté au sport.

Observations :

Il est difficile de recenser de manière précise les contributions effectives des différents acteurs, par domaine d'intervention et en volume de concours correspondant ; ceci en raison notamment de la diversité des aides permettant d'accompagner et de soutenir la pluralité des actions du Mouvement Sportif sur les territoires. Les sociétés humaines ne relevant pas d'une gestion mécanique configurée, mais d'une adaptation permanente aux réalités, cela explique en partie la diversité des concours.

Les contributions des régions et des départements, en 2007, représentaient de l'ordre de 1,1 milliard d'Euros (fonctionnement et investissement confondus). Celles ci avoisinent 1,3 milliard d'Euros en 2009.

Il est évident que le niveau territorial de base (commune/EPCI) **ne saurait supporter seul un tel transfert de charges** et qu'une telle hypothèse affecterait gravement le fonctionnement du Mouvement Sportif en France et la pratique sportive.

Selon une formule consacrée, « Il doit être possible de faire autrement », pour que l'un des principaux acteurs de la vie sociale, de la coopération et de la dynamique des politiques locales, qu'est le Mouvement Sportif, soit en capacité de poursuivre ses missions d'intérêt général.

Il nous faut mettre en perspective la traduction des besoins en lien avec les territoires, et faire des propositions permettant la meilleure clarification possible, bien entendu, mais aussi nous assurer de la **préservation des équilibres** ajustée au potentiel financier des différents niveaux territoriaux (à traduire de l'évolution liée à la réforme de la fiscalité directe locale).

VIII. REFLEXIONS SUR LA « COMPETENCE PARTAGEE »

A. Problématique de la « compétence partagée »

L'expression « compétence partagée » a le privilège d'être fréquemment utilisée. Il est rare en revanche que les modalités du partage soient clairement signifiées et encore moins systématisées, en particulier sur le plan juridique.

On peut tenter utilement de normaliser en droit l'expression de compétence partagée, précisément pour identifier le type de partage.

Juridiquement, la compétence partagée pourrait réunir des titulaires partiels. Il s'agirait, dans ce cas, d'une compétence fractionnée fonctionnellement entre plusieurs autorités ou niveaux.

Une certaine segmentation pourrait s'analyser comme une régulation de l'action commune, d'une part, au nom de la nécessité fonctionnelle d'assurer des prises de décision et, d'autre part, dans l'espoir que ce mode opératoire permette la mise en cohérence de l'action publique en préservant toutes les possibilités actuelles de concours au bénéfice du sport.

Or, la diversité des interventions en matière sportive, telle que les tableaux chiffrés qui précèdent l'expriment, démontre la difficulté d'un tel exercice. En effet, **imaginer « d'éclater » la compétence sport et donc de la « segmenter » par niveau territorial, reviendrait paradoxalement à la dénaturer et à la fragiliser** en termes de cohérence et de complémentarité.

A cet égard, par comparaison, le sport présentant des synergies avec le tourisme, on peut rappeler que les textes relatifs à la répartition des compétences entre l'Etat et les différentes collectivités, n'ont pas considéré le **tourisme** comme un secteur spécifique. Il n'existe pas de « bloc de compétence » en ce domaine. Aussi, chaque collectivité territoriale a-t-elle la faculté d'intervenir et d'initier ses propres structures d'animation. Le tourisme est donc demeuré un domaine de compétence partagée (le législateur avait pourtant tenté, sans succès, d'énoncer un principe de hiérarchisation des responsabilités).

B. Réflexions afférentes à la compétence sport

Les évolutions peuvent être imaginées de différentes manières. Il arrive parfois qu'une bonne solution soit incarnée par un texte principal ou un texte pivot constitué par une loi fondatrice, qui imprime une cohérence à un secteur donné (cette option aurait le mérite de permettre de développer et/ou de gérer le secteur sport de manière équilibrée et cohérente, dans le cadre d'objectifs partagés par tous au service du sport en général (et non à géométrie variable !))

A ce titre, la loi sur l'eau, maintes fois réformée et à nouveau en chantier, est l'illustration d'une tentative de mise en cohérence au niveau d'un seul texte d'un domaine particulièrement exemplaire de la catégorie des compétences partagées, et des difficultés de ce partage, compte tenu du nombre d'intervenants.

Pour ce qui concerne le domaine du sport, la recherche d'une clarification des compétences doit s'inscrire plutôt dans le cadre d'une requalification et non d'une disqualification. Le Mouvement Sportif n'est pas en capacité de se voir privé de concours par l'un des différents niveaux territoriaux.

Passer de l'idée d'enchevêtrement des compétences à celle d'articulation appropriée des compétences, **sous l'angle de la complémentarité**, exige une approche simple, pertinente et efficiente.

C. Piste de travail sur une compétence à faire naître dans les textes

a) Approche globale

- L'échelon régional est un cadre cohérent d'impulsion d'une politique de développement du sport, conçu comme l'un des éléments structurants du développement des territoires.
- L'échelon départemental connaît un rôle d'animation, d'appui et de soutien opérationnel et fonctionnel. Objectivement, ce niveau doit participer à la définition d'une politique régionale.
- Les niveaux communal et intercommunal organisent et soutiennent la structuration de l'offre sportive du territoire. Ils s'affirment en tant qu'instance d'animation et de régulation de l'offre sportive de proximité. De surcroît, la création d'équipements sportifs s'inscrit de plus en plus dans une configuration intercommunale aux financements croisés.

b) Des politiques sportives non homogènes dans les territoires

Trois points doivent être soulignés :

- Absence du sport dans les lois de décentralisation
- Principe de libre administration des collectivités
- Intervention volontariste et empirique des différentes collectivités

Ces trois facteurs ont bien entendu contribué à placer souvent le sport dans une situation d'imparfaite lisibilité et d'insuffisance de cohérence.

c) Les questions en matière de compétence sportive

- La commune conservant la clause de compétence générale, nous pourrions considérer que ce niveau ne pose aucun problème au plan opérationnel. Néanmoins, la question d'une « compétence sport » reste posée si nous voulons affirmer la place du sport qui passe aussi par une reconnaissance spécifique dédiée à nos actions, et non relever uniquement d'une compétence générique par voie de substitution.
- Concernant les deux autres niveaux (Région/Département), la question pourrait se poser de savoir si la compétence sport intègre un « bloc indivisible », constitue une compétence d'attribution par niveau ou s'il s'agit d'une « compétence devant être segmentée ».

L'idée d'une segmentation ciblée, à l'effet de répartir les missions par niveau, est tentante intellectuellement, mais l'opération est plus délicate qu'il n'y paraît lorsqu'il faut la rendre opérationnelle.

Comment segmenter une compétence, de manière à la fois pertinente, efficiente et lisible ?...tout en préservant une lecture simple et une mise en œuvre opérationnelle ?

En réalité, je pense que c'est **le jeu des interactions** qui doit être mis en évidence à travers la notion de « compétences partagées ».

Lors de l'établissement d'une constitution pour l'Europe, ce sujet avait fait débat et le juge se garda bien d'élaborer une véritable théorie des compétences qui aurait pu avoir le mérite d'ordonner la complexité, mais aurait surtout eu l'inconvénient de rigidifier le système, alors que par essence la situation exigeait de la **souplesse**.

Même si le fond n'est pas de même nature, l'approche doctrinale sur l'armature du système communautaire des compétences avait fini par englober, sous le même chapeau des compétences partagées, tout à la fois, les compétences dites « concurrentes » et les compétences dites « complémentaires » (débat lié notamment à l'article 308 T.CE).

Il nous faut nous inscrire dans une démarche de cette nature.

IX. LES QUESTIONNEMENTS

A. Les équipements et l'intercommunalité

Au 1^{er} janvier 2010, 34 500 communes, soit plus de 94 % des communes françaises, appartenaient à un groupement intercommunal dit « à fiscalité propre », c'est-à-dire finançant par l'impôt direct des services publics sur le territoire de communes volontairement associées.

La carte intercommunale totalise au 1^{er} janvier 2010, 16 communautés urbaines (413 communes et plus de 7.6 millions d'habitants), 181 communautés d'agglomération (3 107 communes et 22,5 millions d'habitants) et 2 611 communautés de communes (ces dernières sont dotées de deux compétences **obligatoires** : aménagement de l'espace et développement économique, et d'au moins un groupe de compétences **optionnelles**...traitement des déchets, équipements culturels et sportifs par exemple.....). Ces groupements à fiscalité propre regroupent plus de 57 millions d'habitants.

Tant la Cour des comptes, que le Sénat ont ouvert un débat sur la définition des périmètres et la rationalisation de ceux qui ont besoin de l'être, car il existe des enjeux de **taille critique** notamment (26 % de groupements réunissent moins de 5 000 habitants), mais aussi des enjeux de **cohérence territoriale**.

En moyenne, une communauté exerce environ 9 compétences, et l'on observe une diversification des champs d'interventions. Ainsi, l'intercommunalité est de plus en plus sollicitée pour ce qui nous intéresse, en matière **d'équipements sportifs**, de centres de formation, mais aussi pour la réhabilitation d'un parc d'équipements de plus en plus vétuste. On conçoit aisément qu'il y ait une pertinence d'investissement à ce niveau et une meilleure capacité d'amortissement.

Il est donc nécessaire en particulier que les conditions de définition de l'intérêt communautaire, permettent une mise en œuvre opérationnelle dans un cadre juridique suffisamment souple. L'enjeu consiste aussi à renforcer l'harmonisation, l'équilibre et la cohérence des territoires en garantissant les moyens de réalisation des actions.

L'analyse de l'offre d'équipements sportifs, met en exergue de fortes disparités territoriales. Elle met aussi en évidence des inégalités d'accès, d'ordre général, en défaveur de plusieurs publics. Les personnes handicapées en matière d'accessibilité (largeur des fauteuils,.....), les quartiers défavorisés qui souffrent d'un déficit d'équipements dans leurs lieux de vie, les publics féminins de par, parfois, la « pauvreté » des annexes, et le sport de Haut Niveau en raison de l'insuffisance de salles d'un « standard international ».

L'orientation des politiques publiques d'équipements sportifs doit être adaptée aux besoins de la société contemporaine, ceci par une approche pertinente au niveau à chaque fois le plus efficace, mais en permettant une **solidarité territoriale élargie**, en matière de gouvernance et de financement tout particulièrement.

De plus, la meilleure utilisation possible des espaces dédiés aux sports doit être examinée au travers d'une approche conjuguant responsabilisation et pragmatisme, car il n'y a rien de plus frustrant que d'observer des espaces de vie en léthargieet donc inaccessibles à certaines périodes. Il nous faut réfléchir, avec l'ensemble des parties concernées, **pour une utilisation optimale des équipements** à la disposition des pratiquants.

B. L'acte de naissance juridique d'une compétence en matière sportive.

Le législateur n'ayant pas transféré en droit une compétence spécifique en lien avec le sport à l'occasion des lois de décentralisation, la suppression programmée de la clause de compétence générale pour les Régions et les Départements ne saurait nous laisser indifférents.

Le Mouvement Sportif a, de manière fort légitime, **droit à un statut d'acteur reconnu** au sein de cette société, et par voie de conséquence il devrait bénéficier des attributs attachés à ce statut. Une compétence juridique dédiée s'inscrirait dans l'ordre naturel des choses.

Les constats opérés démontrent la nécessité de préserver des concours complémentaires, donc également en provenance des Régions et des Départements.

L'analyse de la situation met en évidence la complexité qu'il y aurait à mettre en place une segmentation par niveau territorial, car paradoxalement en l'espèce, eu égard à la diversité des actions et implications sportives, nous aboutirions à l'opposé de l'effet recherché.

Il ne s'agit pas, en effet, de prévenir un émiettement et une concurrence du pouvoir contraire à la clarté et à l'efficacité de l'action publique, mais d'imaginer les possibilités **de mettre en œuvre des synergies complémentaires** indispensables à la réalisation des missions d'intérêt général et des missions de services publics des fédérations sportives.

C'est donc une compétence non fractionnée qu'il faut imaginer par niveau territorial afin non seulement de préserver les concours actuels, mais de créer le socle juridique indispensable aux partenariats de co-construction à développer avec les collectivités territoriales dans l'avenir.

C. Le financement des activités sportives

Le financement public du sport français se chiffre aux alentours de 13 milliards d'Euros, dont les contributions se répartissent comme suit :

Communes.....	8,4 milliards d'€
Départements.....	0,8 milliard d'€
Régions.....	0,5 milliard d'€
Etat.....	3,3 milliards d'€

Les fédérations sportives disposent de trois ressources principales : les subventions publiques, les ressources statutaires et des recettes privées et commerciales, étant précisé pour ces dernières que la réalité entre fédérations se révèle très inégale.

Les relations entre les fédérations sportives et l'Etat s'inscrivent essentiellement dans le cadre de la négociation de la convention d'objectifs pluriannuelle et d'une veille administrative et économique assurée par la Direction des sports du ministère.

Les conventions d'objectifs 2009 ont été financées à hauteur de 83,76M€, alors qu'en 2008 l'affectation s'élevait à 88,16M€, et celle de 2007 à 93,86M€. En 2010, le CNDS sera amené à contribuer à hauteur de 16M€, par la voie d'un fonds de concours au budget de l'Etat, pour le financement des politiques fédérales de développement de la pratique sportive en direction de publics ciblés. Ce dernier point mérite une attention toute particulière.

Ces financements, avec la mise à disposition d'environ 1 650 Conseillers Techniques et Sportifs auprès des fédérations, d'un coût budgétaire d'environ 90 millions d'Euros, visent à exercer un effet de levier pour mettre en œuvre des actions. Toutefois, toutes les fédérations ne bénéficient pas de financements privés, loin s'en faut, et les aides publiques étant très disparates suivant les disciplines, les structures fédérales subissent les effets de la crise et marquent le pas pour certaines d'entre elles.

Il est évident, dans ce contexte, que l'attribution d'une compétence doit également être évaluée et appréciée à l'aune du produit fiscal et autres abondements dont le titulaire est en capacité de disposer.

De ce fait, les concours des collectivités territoriales, dans la fertilisation et le développement des actions locales, s'avèrent indispensables pour le devenir de nos activités sportives et des missions qui s'y rattachent. **Chaque niveau territorial doit être mis en capacité d'intervenir.**

D. Le chef de file prévu à l'article 35 du projet de loi « cadre »

L'article 35 dispose que : « lorsque, à titre exceptionnel, une compétence est partagée entre plusieurs niveaux de collectivités, la loi peut désigner la collectivité chef de file chargée

d'organiser l'exercice coordonné de cette compétence **ou** donner aux collectivités intéressées la faculté d'y procéder par voie de convention ».

Afin de préserver des cohérences sur des périmètres d'intervention communs, il est nécessaire de réfléchir aux modalités des actions communes, et de leur évaluation, et ces points sont bien l'objet de la réflexion liée à la désignation du chef de file.

Récemment, le président de l'Assemblée des Communautés de France, lors de la convention nationale de l'intercommunalité, **a souligné ce qui suit** : « la notion de chef de file est aujourd'hui théorique et inopérante, vidée de substance juridique par le principe de non tutelle. Il faudra choisir entre ces principes ou les réinterpréter. Ce n'est pas le nombre de nos niveaux administratifs qui pose problème, mais la faiblesse de leur coordination ».

Le sport, ne pouvant faire l'objet d'une affectation exclusive, donnera lieu à des interventions croisées qui gagneraient, lorsque la mise en œuvre relèvera de plusieurs institutions, à ce que les « règles du jeu » soient mieux définies. Il apparaît, au terme d'un premier examen, que la **voie conventionnelle serait en mesure de préserver la souplesse** que requièrent les adaptations aux situations et la diversité des territoires. C'est ainsi que le président de l'Assemblée des Départements de France faisait observer, lors d'une audition parlementaire, en évoquant l'idée d'un « schéma régional de compétences partagées », que la clarification des compétences et responsabilités de chacun des niveaux de collectivités pourrait se faire par la voie d'un conventionnement au niveau territorial, ce qui permettrait d'apporter une réponse souple et adaptée à la spécificité des territoires.

Le « pacte territorial » pourrait intégrer des notions de schéma de cohérence et de dispositif opérationnel dans le but de mieux préciser les différents rôles. Le mode de détermination des modalités de l'action commune est important. Il faut bien qu'un « **coordonnateur** » fixe les orientations, sur une action commune, afin de rechercher la cohérence et l'optimisation des moyens.

X. LES PRECONISATIONS AFFERENTES AUX FUTURES DISPOSITIONS « COMPETENCES »

En matière de compétence visant le domaine sportif, tout comme pour les autres domaines, c'est de la loi que dépend, à titre exclusif, l'exercice effectif de compétences par les collectivités.

A. Les compétences communales

On ne saurait définir l'intérêt public d'une collectivité décentralisée par opposition à l'intérêt public des autres collectivités.

En matière sportive, chaque commune continue à disposer d'une clause de compétence générale et par voie de conséquence est en capacité d'apporter les contributions voulues au bénéfice du sport, dans les domaines d'intérêt communal nécessitant une action de proximité.

Il n'est donc pas nécessaire de légiférer pour avoir une compétence sport, sauf à vouloir une compétence d'attribution valant reconnaissance expresse de notre domaine d'actions. L'hétérogénéité des compétences communales fait qu'il ne me semble pas nécessaire d'en rajouter à dater de l'instant où la capacité d'intervention au bénéfice du sport existe (si ce

n'est, au plan des principes, de **reconnaître** expressément que **la compétence sport est partagée entre les différents niveaux territoriaux**).

B. Les compétences départementales

Au terme de cette étude, il s'avère nécessaire de préserver la capacité d'intervention du Département au bénéfice du sport.

Cela doit se traduire, au plan juridique, par l'intervention du législateur à l'effet **de créer une compétence sport, générale**, au bénéfice du département, afin de pouvoir préserver les initiatives et la cohérence des complémentarités existantes et à venir.

C. Les compétences régionales

La région, de façon générale, intègre toutes les autres collectivités sur son territoire et elle est naturellement désignée comme un lieu de mise en cohérence.

Nous retrouvons la force de son engagement pour nos activités et c'est pourquoi il est nécessaire de préserver la capacité d'intervention de la région au bénéfice du sport.

Cela doit se traduire, au plan juridique, par l'intervention du législateur à l'effet **de créer une compétence sport, générale**, au bénéfice de la Région, afin de pouvoir préserver les initiatives et la cohérence des complémentarités existantes et à venir.

D. Les financements croisés et les chefs de file

L'intervention publique devrait s'effectuer, conformément aux dispositions, en projet, de l'article 35 précité, en fonction de « l'envergure des projets » et de « la capacité du maître d'ouvrage à y participer ». Les équipements sportifs requièrent très souvent des financements croisés, et la notion « d'envergure », tout comme celle de « la capacité du Maître d'Ouvrage », sont à apprécier en relation avec l'environnement général concerné.

Il est évident que la nature du service public auquel contribuera l'équipement projeté, et aussi le cahier des charges d'utilisation dudit équipement, mettront en perspective les acteurs pouvant être concernés par l'opération visée. On imagine aisément qu'un équipement d'intérêt régional, implanté dans l'un de ses départements et sur le territoire de l'une de ses communes, et dont les conditions d'utilisation au profit de ces dernières sont appréciables, pourrait connaître un cofinancement.

Il faut vraisemblablement faire mieux vivre le principe de « subsidiarité », entre les différents niveaux, dans le champ des compétences partagées. Aujourd'hui, la collectivité qui a la part prépondérante dans la charte de financement peut se prévaloir du rôle de chef de file naturel, sauf adaptation particulière requise. L'important est d'organiser la mise en place de politiques sportives, permettant une offre diversifiée des pratiques et répondant à de vrais schémas structurants à l'échelle des territoires (en y associant tous les acteurs locaux).

En tout état de cause, les actions communes devront être articulées le mieux possible dans un esprit d'intérêt général et de **parfaite coordination**. Le chef de file devrait se voir attribuer le plus souvent, le soin notamment de réaliser les études préalables et le suivi de l'action ou l'organisation du travail en commun.

XI. CONCLUSION PROVISOIRE

La question fondamentale posée est de savoir comment susciter des impulsions nouvelles qui soient de nature à donner « un second souffle » au système de gouvernance locale. Il est sûrement nécessaire de faire preuve de pragmatisme et de souplesse, pour ajuster les réformes aux spécificités et aux besoins tenant compte des réalités du terrain, connaissant la diversité de nos territoires de surcroît.

Les différentes facettes du sport mettent en exergue tout à la fois les forces et la fragilité d'un Mouvement regroupant, au sein du CNOSF, 107 Fédérations disposant de 180 000 Associations sportives, avec 16 millions de licenciés, et 3,5 millions de bénévoles au service de la population de notre pays. Cet ancrage dans les territoires et nos actions, au-delà d'une dépense sportive globale avoisinant les 2% du PIB, répondent à des besoins multiples d'une société en quête permanente, mais il faut être conscient que sans le concours des collectivités territoriales, d'une part, et sans l'engagement de l'Etat, d'autre part, la construction associative sportive - fruit de plusieurs décennies d'engagement et réel patrimoine dont nous pouvons collectivement être fiers - pourrait se désagréger progressivement.

Pour répondre aux défis qui se posent à nous, c'est en particulier l'innovation et l'esprit solidaire d'entreprendre qu'il faut stimuler.

A. Les principes à réaffirmer

1. Le sport n'est pas juridiquement et politiquement « soluble » dans les politiques auxquelles il contribue : santé, cohésion et utilité sociales, éducation, environnement
Le service public du sport doit exister en tant que tel.
2. **Ce service public du sport existe à tous les niveaux**, tant au niveau national, régional, départemental que communal.
3. **Ce service public du sport doit avoir une définition fonctionnelle** (comme l'éducation ou la santé) et non organique, et des acteurs publics, associatifs et économiques doivent pouvoir y contribuer. La capacité d'adaptation aux réalités est une donnée essentielle pour l'avenir. La nature du service public du sport ne saurait se réduire à une seule dimension.

B. Les propositions à formuler

1. Concernant la **commune**, la clause de compétence générale étant maintenue, une compétence spécifique à ce niveau n'est pas demandée, si ce n'est de reconnaître, au plan des principes, que la **compétence sport est partagée entre tous les niveaux territoriaux** (en complément à la politique nationale et en tenant compte des intercommunalités et des futures métropoles). De plus, la **recherche de l'utilisation optimale des équipements** doit être soulignée et précisée dans un cadre conventionnel.
2. Concernant le **département**, le législateur doit **créer une compétence sport, générale (de plein exercice)**, à son bénéfice (celle-ci connaissant une application de fait, aujourd'hui, au travers de la clause de compétence générale).

3. Concernant la **région**, le législateur doit **créer une compétence sport, générale (de plein exercice)**, à son bénéfice (celle-ci connaissant une application de fait, aujourd'hui, au travers de la clause de compétence générale).
4. Concernant les **financements croisés**, les solidarités territoriales doivent être préservées de telle manière **que les cofinancements soient possibles pour tous les projets présentant un intérêt direct ou indirect pour plusieurs niveaux territoriaux**.
5. Concernant le **chef de file**, il y a lieu de privilégier la mise en place de politiques sportives permettant une offre diversifiée des pratiques et répondant à de vrais schémas structurants à l'échelle des territoires (en y associant tous les acteurs locaux). **Les actions communes doivent être menées par la structure qui est la plus à même d'en assurer la parfaite coordination et lorsqu'un équipement mobilise des concours financiers de différentes collectivités, il faut tout mettre en œuvre pour formaliser une convention d'usage**.

Le CNOSE, en sa qualité de représentant du Mouvement Sportif, agit comme un partenaire permanent des territoires, des pouvoirs publics et des entreprises, avec le concours des fédérations et de leurs clubs, afin d'assurer la permanence des services d'intérêt général et de favoriser le développement de l'innovation socio-économique, ceci dans le cadre d'une société équilibrée où la place « de l'humain » doit être préservée.

Jean Michel BRUN

FLASH

Le gouvernement vient de revoir le calendrier initialement prévu en annonçant qu'il n'y aura pas de nouveau texte consacré à la répartition des compétences entre les différentes collectivités. Les modifications qui devaient faire l'objet d'une loi « compétences », début 2011, seront donc intégrées dans le projet de loi « cadre » actuellement en débat au parlement.