

Note documentaire

LES INTERCOMMUNALITÉS FRANCILIENNES ET LE SPORT

Qu'en est-il au 1^{er} janvier 2019 ?

Avril 2019



IAU île-de-France

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15

Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49

<https://www.iau-idf.fr>

Directeur général : Fouad Awada

Institut régional de développement du sport (IRDS) : Claire Peuvergne, Directrice

Note réalisée par Claire Peuvergne

Cartographie réalisée par Nicolas CorneViney, IRDS

N° d'ordonnancement : 35.18.07

En cas de citation du document, merci d'en mentionner la source : Auteur (nom, prénom) / Titre de la note / IAU îdF / année

Introduction

Dans le domaine du sport, la loi NOTRe¹ a maintenu un partage des compétences entre collectivités territoriales. Aucune n'est par ailleurs désignée « chef de file » chargée de rationaliser et de coordonner les actions dans ce domaine. En 2017, nous avons observé² comment les établissements publics territoriaux (EPT) situés dans la métropole du Grand Paris et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de grande couronne agissaient en matière de sport suite à la recomposition territoriale d'une part et à la redéfinition des règles de compétences d'autre part. Que s'est-il passé durant ces deux années ?

Rappel : comment s'organise aujourd'hui l'action intercommunale en matière de sport ?

La métropole du Grand Paris a la charge de réaliser les grands équipements sportifs ou culturels de niveau national ou international et participe à la préparation des candidatures aux grands événements internationaux culturels, artistiques et sportifs, accueillis sur son territoire. C'est dans ce contexte qu'elle participe au financement du centre aquatique olympique nécessaire à l'organisation des Jeux de 2024 et qu'elle assure la maîtrise d'ouvrage de ce futur équipement situé à Saint-Denis sur le site de la Plaine Saulnier.

Pour autant à travers son fonds d'investissement métropolitain (FIM) créé en 2016, la Métropole a concouru à des financements d'investissement relatifs à des équipements, notamment sportifs. Cela s'est fait non pas au titre de sa compétence « grands équipements, grands événements » mais au titre de sa compétence « protection de l'environnement »³ (aide à la rénovation thermique de gymnase, de filtrage des eaux des piscines etc.), ou de sa compétence aménagement.

Les onze établissements publics territoriaux (EPT) qui regroupent l'ensemble des communes de la métropole à l'exception de Paris ont parmi les sept compétences propres obligatoires qu'ils doivent exercer, la prise en charge des équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial.

La compétence n'étant pas transférée de manière intégrale, elle reste conditionnée dans son exercice à la définition de l'intérêt territorial. Celui-ci délimite les contours de l'exercice de la compétence. Il constitue une ligne de partage entre ce qui relève de la commune et ce qui est dévolu à l'EPT. Il appartenait au conseil de territoire d'en déterminer la teneur, dans un délai maximum de deux ans à compter de sa création (soit au 31 décembre 2017). Chaque EPT devait donc statuer sur les modalités de leur futur intervention en matière d'équipements sportifs, préciser les domaines et équipements concernés et, éventuellement, en rétrocéder certains aux communes lorsque d'anciens EPCI constitutifs des nouveaux EPT exerçaient une compétence sport. À défaut de définition dans le délai imparti, l'ensemble de la compétence devait être exercé par l'EPT.

Aujourd'hui sur les onze EPT, tous, à une exception près, ont défini dans leur statut l'intérêt territorial en matière d'équipements sportifs et six d'entre eux l'exercent par des actions concrètes. La taille de l'équipement ou sa rareté et de fait, son rayonnement, son attractivité sur l'ensemble du territoire est souvent la condition d'un passage à l'EPT. Généralement il s'agit des piscines en partie ou en totalité, mais aussi en fonction de l'offre présente, de patinoires, de complexes sportifs d'envergure, de stades, de skate-parks.... La définition globale est fréquemment assortie d'une liste nominative des équipements concernés.

Les EPT les plus actifs aujourd'hui ont souvent repris à leur compte la compétence « équipements sportifs » telle qu'exercée antérieurement par le ou les groupements qui constituent aujourd'hui le nouvel EPT pour les étendre à l'ensemble du territoire. Certains ont aussi au passage amplifié leur action dans le domaine (transferts de nouveaux équipements sportifs avec rattachement des agents à l'EPT).

1 Nouvelle Organisation Territoriale de la République, loi NOTRe

2 *Les intercommunalités franciliennes et le sport : acteurs en devenir* – Chronique de l'interco n°17 – 4 juillet 2017 – Claire Peuvergne, Isabelle Zusetta, Léo Fauconnet. IRDS-IAU îdF

³ Exemple du financement de la Maison des Arts Martiaux de Blanc-Mesnil. Ouverture en septembre 2019- (TTC) : SGP 3,3M; MGP 885 690 ; Politique de la Ville 395 400 ; Conseil régional 2M ; Ville 6M.

Les « inactifs » sont plutôt des regroupements sans antériorité intercommunale forte. Ils n'ont pas encore désigné les équipements susceptibles d'être transférés et ont conditionné parfois ce passage à des études préalables. Il est vrai que pour des territoires de constitution récente, la mise en place des instances décisionnelles, leur organisation puis le travail d'appropriation et de définition partagée des compétences, demandent du temps.

En outre des inquiétudes demeurent sur la fiscalité des territoires. Alors qu'ont été confiées aux EPT des responsabilités majeures dans la mise en œuvre de politiques publiques (politique de la ville, plan local d'urbanisme, équipements sportifs et culturels...), leur autonomie fiscale est restreinte. Aujourd'hui ils perçoivent essentiellement la cotisation foncière des entreprises (CFE) et n'en conserve que la croissance du produit, la part initiale étant reversée à la MGP, qui la reverse à son tour aux communes, lesquelles peuvent en reverser une partie aux EPT via le fonds de compensation des charges transférées (FCCT).

Et à partir de 2021⁴, la loi prévoit que la croissance de la cotisation CFE bénéficiera à la seule MGP. À cette date les EPT exerceront de nombreuses compétences tout en étant privés de toute véritable autonomie fiscale⁵, Leurs ressources dépendront essentiellement de la redistribution d'autres collectivités.

Deux EPT directement concernés par l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 font partie des cinq qui n'œuvrent pas encore concrètement dans le domaine du sport. Il s'agit de l'EPT Plaine commune qui accueillera sur son territoire le village olympique, la piscine olympique ainsi que le stade de France, et de l'EPT Paris Terres d'envol où seront localisés le centre et le village des médias ainsi qu'une aréna temporaire qui pourrait être reconfigurée et au final maintenue à l'issue des Jeux.

L'EPT Plaine Commune dont les contours demeurent inchangés par rapport à l'ancien EPCI n'a jamais exercé la compétence sport. Pour l'EPT Paris Terres d'Envol il en va autrement. L'établissement est le résultat d'un regroupement de deux communautés d'agglomération et de deux communes « isolées »⁶. Les deux communautés exerçaient auparavant la compétence selon des options différentes. Pour l'une, les piscines avaient été transférées au niveau intercommunal. Par une délibération du conseil de territoire de l'actuel EPT, il a été décidé de restituer la compétence aux trois communes concernées par l'ancien EPCI afin d'unifier les responsabilités pour l'ensemble des communes aujourd'hui membres de l'EPT. De fait les communes concernées ont repris la gestion de leurs piscines. Une autre délibération a permis de statuer sur l'intérêt territorial. Il se définit ainsi : construction, aménagement, entretien et fonctionnement de salles culturelles ou sportives à venir d'une capacité de plus de 1 000 places. En outre chaque futur équipement entrant dans cette catégorie devra faire l'objet d'un vote d'approbation spécifique du Conseil de territoire. Compte tenu des projets d'équipements recensés sur le territoire à ce jour, cela suggère que seul celui du Colisée (aréna de 10 000 places environ) situé sur la commune du Tremblay-en-France dans le parc d'affaires Aérolians-Paris pourrait, s'il voit le jour, et à la condition d'un vote favorable du Conseil, relever de la compétence de l'EPT pour sa construction et sa gestion.

Pour les EPCI à fiscalité propre de grande couronne le sport demeure une compétence optionnelle ou facultative.

Plusieurs scénarios existent :

- les contours de l'intercommunalité sont restés peu ou prou inchangés avec un maintien de la compétence sport telle que définie avant 2016. C'est le cas de près d'une quinzaine d'EPCI qui mène effectivement des actions marquantes dans ce domaine ;
- La nouvelle intercommunalité résulte de la fusion de plusieurs EPCI. Elle exerçait au 1^{er} janvier 2017 la compétence sport telle que définie dans les anciens groupements et uniquement sur le périmètre antérieur correspondant, ce qui était le cas d'une vingtaine d'EPCI. Ces EPCI avaient 2 ans à compter de leur création officielle pour unifier la compétence sport sur un nouveau projet commun. Quelques rétrocessions d'équipements sportifs aux communes ont eu lieu au passage mais il est difficile d'en évaluer le nombre.

⁴ Transfert prévu en 2020 initialement mais prolongé d'un an (2021) dans le cadre du projet de loi finances 2019

⁵ *Métropole du Grand Paris et EPT : le statu quo politique prolongé* - Chronique du Grand Paris n° 12 - 10 janvier 2019 - Martin Wolf – IAU îdF

⁶ Ces deux communes étaient cependant membres d'un syndicat mixte d'équipement et d'aménagement avec d'autres communes depuis 1972.

Les EPCI ayant agi ainsi ne sont pas légion. Dans la majorité des cas, les anciennes compétences exercées ont été redéfinies à la marge et appliquées à l'ensemble du territoire voire élargies dans leur définition ou étendues à d'autres équipements ;

- enfin, une quinzaine d'intercommunalités nouvelles ou recomposées n'avaient pas développé d'actions concrètes dans le domaine du sport au 1^{er} janvier 2017. Deux ans plus tard, elles sont pour beaucoup encore dans cette configuration, à trois exceptions près (dont deux avec transfert d'équipements à l'intercommunalité et une avec une manifestation sportive financée par la communauté).

Zoom sur les EPCI en territoire rural

Sur les 32 EPCI considérés comme ruraux⁷, un peu plus des deux tiers ont retenu dans leurs statuts la compétence sport que ce soit à titre optionnel ou facultatif. Parmi les communautés de communes (CC)⁸ seul un tiers n'exerce pas la compétence. Les communautés d'agglomération (CA)⁹ rurales au nombre de cinq, l'exercent toutes. Que ce soit pour les CC ou les CA, l'exercice de la compétence est conditionnée à la définition de l'intérêt communautaire par les instances décisionnelles respectives.

Selon les cas en ce qui concerne les équipements, il s'agit d'une liste et/ou d'une définition. Par exemple, les équipements dont l'attraction est communautaire : souvent la ou les piscines du territoire, parfois les équipements liés aux établissements de l'enseignement secondaire. Ou bien encore qui présentent un caractère unique et/ou rare sur le territoire (une base de loisirs, une piste d'athlétisme...).

D'autres ont retenu tous les terrains de grands jeux, les gymnases du territoire etc. Certains EPCI participent via des fonds de concours à la construction, rénovation ou le fonctionnement d'équipements sportifs de communes quand ces équipements intéressent plusieurs communes membres et après accord des instances délibérantes de l'EPCI.

En plus de la compétence équipements, de nombreux EPCI ont choisi d'aider au financement de manifestations sportives à partir du moment où ces dernières rayonnent sur une grande partie du territoire. Certains ont créé eux-mêmes des événements. L'idée étant de donner une identité au territoire, une marque, notamment depuis sa recombinaison récente. Les EPCI ruraux regroupent en moyenne 24 communes et certains peuvent rassembler plus d'une trentaine de communes. Via des parcours de courses ou des randonnées thématiques sur tout le territoire (randonnée découverte du patrimoine, des producteurs ou des artistes locaux...), ils favorisent ainsi son appropriation par les habitants. Des EPCI ont conçu des sentiers de randonnées, appuyés par le comité sportif de randonnée pédestre du département avec le comité du tourisme local et édités des guides pour les faire connaître.

D'autres ont décidé de soutenir les écoles multisports des communes afin d'accroître la pratique sportive des jeunes enfants en dehors du temps scolaire. C'est particulièrement vrai pour les EPCI seine-et-marnais car le Conseil départemental apporte une aide financière avec un bonus pour ceux se situant en milieu rural. Enfin des EPCI soutiennent des clubs qui rayonnent *a minima* sur le plan intercommunal ou encore des sportifs de haut niveau habitants du territoire.

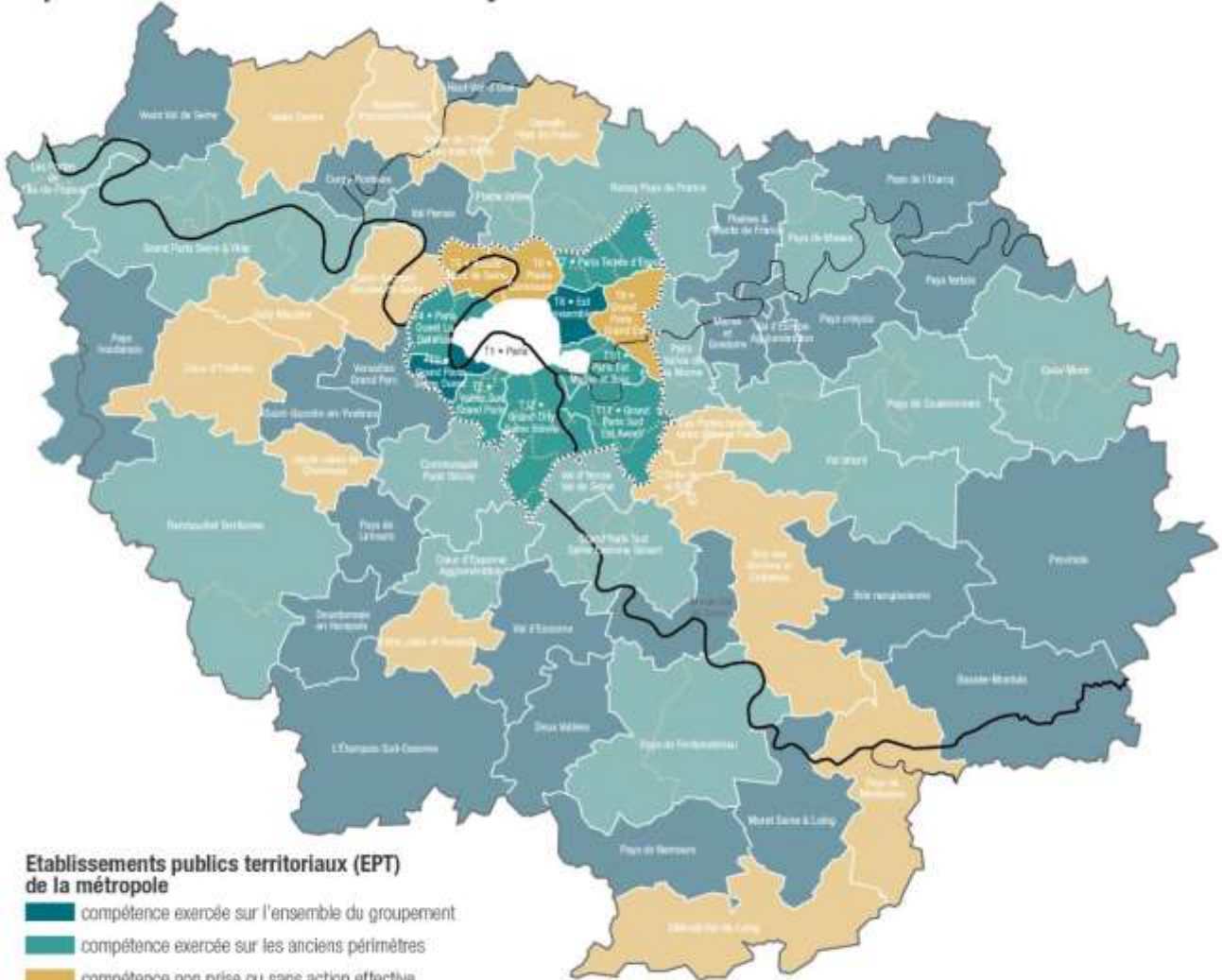
La prise de compétence sport par les EPCI de territoires ruraux est souvent un élément positif pour maintenir, mettre en réseau et amplifier une offre sportive aux habitants. Quand l'intercommunalité se dote d'un service des sports (fréquemment associé à la jeunesse) cela permet de développer une expertise et une ingénierie qui fait défaut dans les petites communes. Des éducateurs sportifs sont parfois recrutés et mis à disposition du territoire par rotation géographique pour assurer l'école multisports sur le temps périscolaire ou durant les vacances scolaires par des stages. Ce peut être aussi un atout pour structurer certains clubs autour d'un projet intercommunal dans des secteurs ruraux où le tissu associatif s'effrite particulièrement (difficulté à renouveler les instances dirigeantes bénévoles). L'EPCI palie aussi parfois aux problèmes de transport pour les jeunes (bus de ramassage pour la pratique du sport etc.).

⁷ EPCI rural : EPCI dont le siège se trouve hors de l'unité urbaine de Paris ainsi que celles dont plus de la moitié de la population réside dans des communes situées dans ce même périmètre.

⁸ Les communautés de communes sont d'un seul tenant, sans enclave, organisées autour d'un bassin de vie et d'au moins 15 000 habitants

⁹ Les communautés d'agglomération doivent former, un ensemble de plus de 50 000 habitants, autour d'une ou plusieurs communes centres de 15 000 habitants et sont d'un seul tenant, sans enclave, organisées autour d'un bassin de vie. Ce seuil n'est toutefois pas exigé lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département, ou, depuis la loi NOTRe, lorsque la commune la plus peuplée est la commune centre appartenant à une unité urbaine de plus de 15 000 habitants

Sport et intercommunalité au 1er janvier 2017



Etablissements publics territoriaux (EPT) de la métropole

- compétence exercée sur l'ensemble du groupement
- compétence exercée sur les anciens périmètres
- compétence non prise ou sans action effective

Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de grande couronne

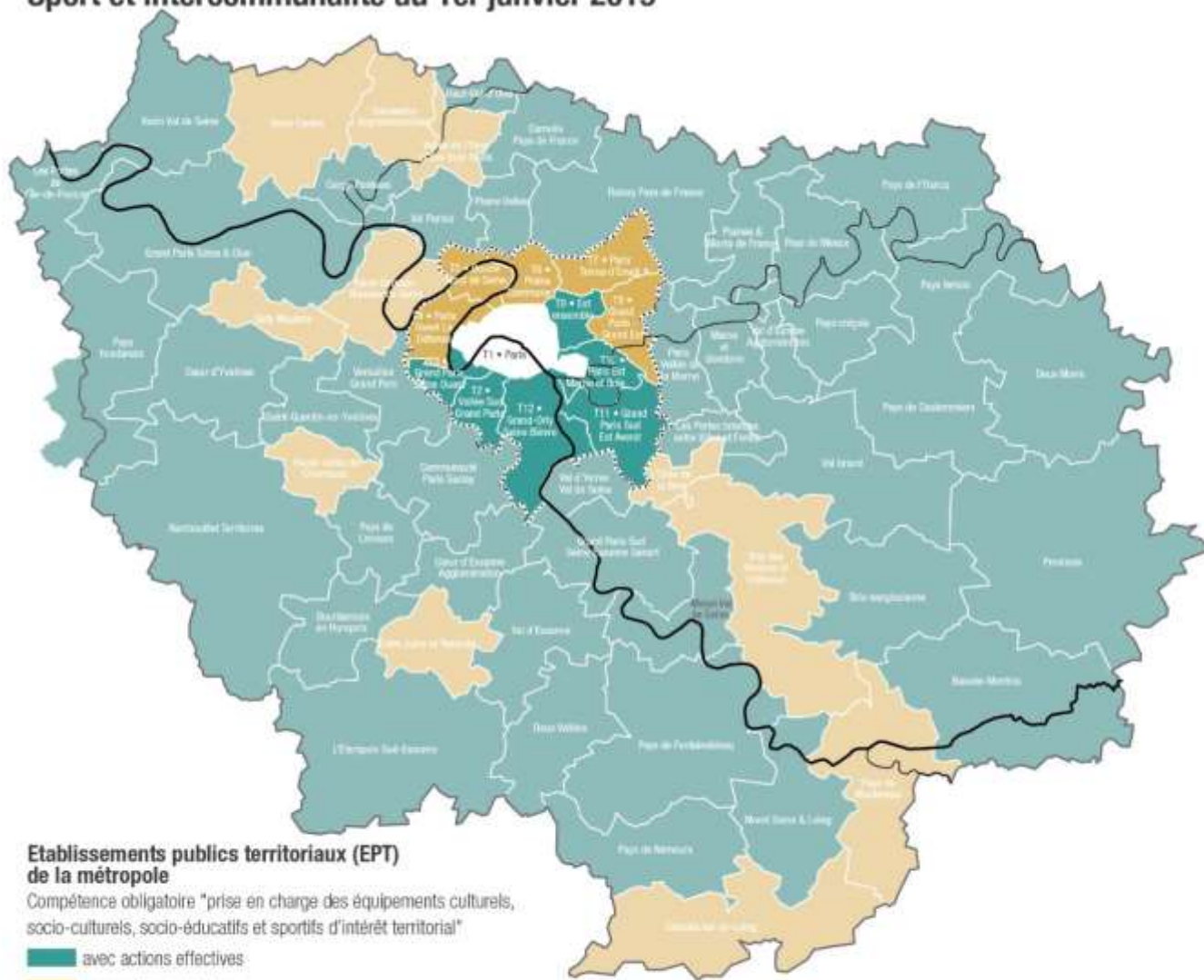
- compétence exercée sur l'ensemble du groupement
- compétence exercée sur les anciens périmètres
- compétence non prise ou sans action effective

© IRDS 2017
 source : IAU, Intercommunalités 2017



— contour du groupement au 1er janvier 2017
 anciens périmètres
 - - - - - Métropole du Grand Paris

Sport et intercommunalité au 1er janvier 2019



Etablissements publics territoriaux (EPT) de la métropole

Compétence obligatoire "prise en charge des équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial"

- avec actions effectives
- sans actions effectives

Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de grande couronne

Compétence optionnelle et/ou facultative

- compétence prise avec actions effectives
- compétence non prise ou sans actions effectives

© IRDS 2019

source : IAU, *intercommunalités 2019*



20 km

— contour du groupement au 1er janvier 2019

..... Métropole du Grand Paris

Enfin, face à des carences d'équipements et un parc sportif vieillissant, l'EPCI a un effet levier pour maintenir l'offre voire l'enrichir avec l'appui de financements d'autres collectivités et notamment du Conseil régional. Soit au titre de lignes budgétaires « sport » - avec en particulier son dispositif « Plan sport oxygène »¹⁰ qui double le taux maximal de la subvention régionale et son plafond pour les communes sans équipement qui souhaitent combler cette carence, et qui de fait sont toutes membres d'EPCI ruraux- soit au titre de lignes régionales « aménagement » spécifiques - Contrats ruraux (COR) par exemple. Un ensemble de dispositifs qui concourent à la construction et à la réhabilitation de nombreux équipements sportifs des territoires ruraux.

Conclusion

Avec la couverture intercommunale complète de l'Île-de-France, le développement des politiques sportives publiques à une échelle communautaire se poursuit. Pour autant il faut que cette organisation intercommunale reste proche des besoins des communes car la proximité reste un élément fondamental de la pratique sportive notamment pour des populations jeunes et à l'inverse âgées. Pour cela il est nécessaire de créer un véritable projet sportif communautaire travaillé avec l'ensemble des acteurs: communes bien sûr, mais aussi associations sportives, établissements scolaires, habitants... en créant des espaces de dialogues adéquats au-delà de ceux imposés par la loi et pour une mise en réseau de l'offre sportive qui peut être au final créatrice d'emplois et source d'innovations sociales.

¹⁰ D'autres dispositifs régionaux peuvent être sollicités par des EPCI de grande couronne pour rattraper des carences d'équipements et notamment les dispositifs « équipements sportifs de proximité », « plan piscines régional », « terrains synthétiques de grands jeux ».