



CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2018

Epreuve écrite de valorisation de l'expérience professionnelle consistant en la résolution d'un cas exposé dans un dossier et portant sur un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale ou un établissement public local

EPREUVE N° 8

Durée : 4 h
Coefficient : 5

SUJET :

Administrateur ou administratrice territorial, vous êtes directeur ou directrice général des services d'une communauté d'agglomération de 136.000 habitants, composée de 26 communes, la ville centre comptant 58.000 habitants.

La Présidente, maire d'une commune de 12.000 habitants, suite à différentes interpellations d'élus communaux, vous demande de lui préparer une note précise relative à l'éventuelle prise de compétence par l'EPCI de l'exploitation et la construction de piscines.

La ville-centre dispose aujourd'hui d'une piscine de quartier (bassin couvert de 25 m) datant du début des années 1970, au bâti et installations techniques aujourd'hui vétustes et énergivores, et d'un centre aquatique construit au début des années 1980 (bassin intérieur de 25 m et bassin extérieur d'été de 50 m).

Une commune de 10.000 habitants dispose d'une piscine depuis 1991. Un groupe de 7 communes, éloignées de la ville centre, rassemblant 28.000 habitants, a mis en place un syndicat intercommunal pour construire au début des années 2000 une piscine disposant d'équipements ludiques, gérée en délégation de service public.

La note qui vous est demandée devra, au regard du parc existant sur l'agglomération, du cadre juridique et du contexte financier des collectivités locales, procéder à une présentation des enjeux actuels en matière d'offre aquatique sur le territoire, analyser la pertinence ou non d'une prise de compétence et proposer différents scénarii découlant de cette analyse.

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	"Équipements sportifs – Les centres aquatiques prennent l'eau" – La Gazette 12 mars 2018	Page 1
Document n° 2	"Les dossiers de l'IRDS – Sport et Intercommunalité en Ile-de-France" – Juin 2011	Page 4
Document n° 3	"Article L5216-5 du Code Général des Collectivités Locales" – Site Légifrance	Page 16
Document n° 4	"Le transfert de compétences aux communautés et métropoles – cadre juridique" – Adcf – Mairie Conseils – septembre 2016	Page 18
Document n° 5	"Fonctionnement de la Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)" – Guide Adcf – Territoires Conseils – Partenaires Finances Locales – 17/02/2017	Page 27
Document n° 6	"Le rôle de la commission locale d'évaluation des charges transférées" – Exfilo – 24/03/2016	Page 29
Document n° 7	"Enseignement de la natation – Circulaire Ministère Éducation Nationale n° 2017-127 du 22-08-2017	Page 31
Document n° 8	"La gestion intercommunale d'un centre aquatique" – Territoires Conseils 28/11/2006	Page 34
Document n° 9	"Sports – Régie directe ou DSP? Les piscines nagent entre deux eaux" – Localtis – 18/11/2016	Page 36
Document n° 10	"L'agglomération prend la compétence piscines et finance deux nouveaux bassins" – La voix du Nord 22/09/2016	Page 38
Document n° 11	"Poitiers : Le bassin nordique sera mis en service fin 2019" – La Nouvelle République - 07/02/2017	Page 39

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.



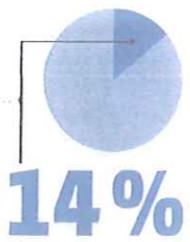
BELLOUINI/MAXPPP



Les frais annuels de fonctionnement d'un centre nautique peuvent atteindre 10% du coût de construction.



des piscines et des centres aquatiques publics français sont la propriété des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).



des équipements aquatiques français sont situés dans des territoires périurbains alors que ceux-ci accueillent 22% de la population nationale.

640 000 €

de déficit annuel moyen pour les piscines contrôlées par la Cour des Comptes et dix chambres régionales dans 69 collectivités territoriales et groupements de communes français.

Equipements sportifs

Les centres aquatiques prennent l'eau

Les équipements aquatiques pèsent très lourd sur les budgets des collectivités locales propriétaires. La Cour des comptes appelle à davantage de maîtrise des coûts d'exploitation.



«Un vrai crève-cœur...» Adjoint au maire chargé des sports à Bain-de-Bretagne (7 500 hab., Ille-et-Vilaine), André Tournedouet ne se remet pas de ce dernier tour de clé dans la serrure de la piscine municipale, la seule de l'ex-communauté de communes de Moyenne Vilaine et Semnon (16 communes, 28 000 hab) (*). C'était le 29 janvier. «Financièrement, nous n'y arrivions plus. Et puis, cela devenait dangereux...» poursuit-il en référence à ce taux de chloramine impossible à remettre dans les clous. La faute notamment à un bassin, carrelé, «qui ne facilitait plus le débordement des eaux» et à une ventilation aléatoire. «Du classique dans une structure vieillissante...» Une piscine de 32 ans au déficit annuel devenu abyssal:

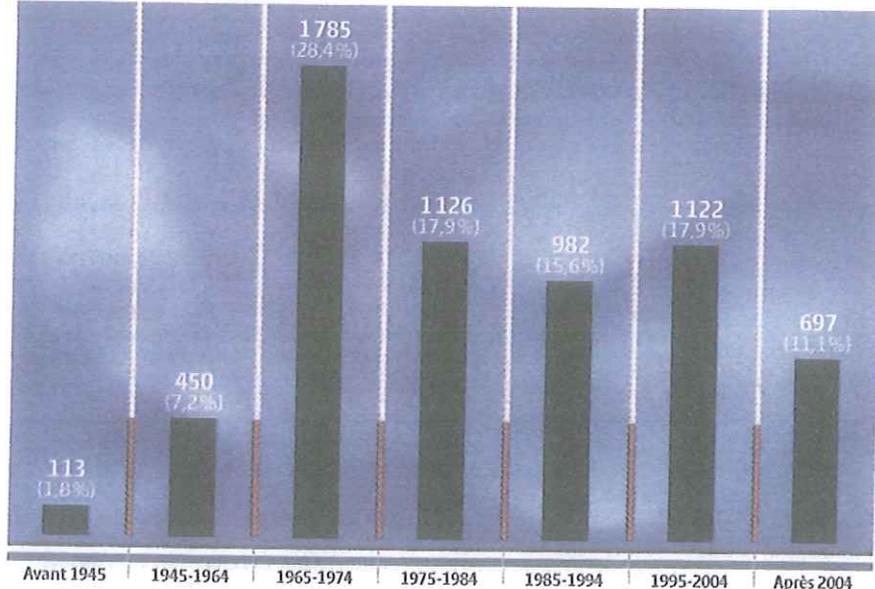
300 000 euros en 2017 contre 140 000 euros en 2002. «Pour tout refaire, il nous aurait fallu au moins 4 millions d'euros. Impossible», regrette-t-il. L'avenir se dessine peut-être à l'échelon intercommunal mais, en attendant, pas de solution immédiate pour les scolaires. Les créneaux des piscines les plus proches, situés à une trentaine de kilomètres tout de même, sont déjà pris d'assaut.

UN NOMBRE DE PISCINES EN BAISSSE

Cette situation de fermeture définitive d'établissement s'est-elle accélérée en France, ces derniers temps? Selon la Cour des comptes, qui a consacré un chapitre de son rapport annuel 2018 à la gestion de ces équipements par les collectivités, le pays compte 4 135 piscines et 6 412 bassins aquatiques. «Le nombre d'équipements serait effectivement en baisse», à en croire Basile Gazeaud, responsable du service «territoires et équipements» à la Fédération française de natation (FFN). En revanche, «si l'on se base sur la

DES STRUCTURES VIEILLISSANTES

Répartition des bassins aquatiques selon l'année de leur mise en service



SOURCE: COUR DES COMPTES, 2018 - INFOGRAPHIE: M. GOBERT



F. CHARMEUX/NAJPPP

«Les équipements aquatiques ont un rôle particulier au sein des équipements sportifs. Leur existence conditionne l'apprentissage de la natation par nos concitoyens et offre un lieu de pratique ouvert à tous les niveaux.»

Laura Flessel, ministre des Sports

surface d'eau, nous observons plutôt une stagnation». Ce qui signifie aussi que parfois «la fermeture d'une ou deux piscines laisse la place à un centre aquatique structurant, avec plusieurs bassins».

La France dispose en moyenne d'un bassin de pratique pour 10000 habitants, mieux que l'Angleterre (0,88). Mais ce parc présente deux défauts majeurs. D'abord, les équipements sont inégalement répartis sur le territoire, avec une carence relevée par la Cour des comptes dans les espaces périurbains, qui accueillent 22% de la population, mais seulement 12% de la surface des bassins (et 14% des équipements). Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) manquent aussi de piscines: le taux d'équipement par habitant y est inférieur de plus de 40% à la moyenne nationale. La situation apparaît aussi très critique à Marseille avec un ratio six fois inférieur à cette moyenne. La ville dispose de deux fois moins de piscine qu'il y a dix ans!

Le déficit d'exploitation des piscines représente en moyenne 25% de l'épargne brute de leur propriétaire.

Ensuite, à l'image de la piscine de Bain-de-Bretagne, le parc est vieillissant. La moitié des bassins a été construite avant 1978. Basile Gazeaud évalue à environ 600 le nombre de piscines à bout de souffle. Elles sont issues du fameux «plan des 1000 piscines» du début des années 70. Piloté par l'Etat, dans la foulée

des mauvais résultats des nageurs tricolores aux Jeux Olympiques de 1968, il visait à l'apprentissage de la natation. «Ces piscines ne sont plus à la page depuis longtemps, pointe Serge Lucas, référent de l'Association nationale des directeurs d'installations et des services des sports [Andiiss] en Bretagne. Sur le plan technique, elles sont très énergivores. Sans compter qu'avec l'âge, les coûts de maintenance augmentent.»

DES RECETTES MODÉRÉES

Alors, comme 82% de ces piscines sont la propriété des collectivités – celle des communes, à 55% – les coûts de fonctionnement pèsent lourd sur les budgets, comme l'a montré la Cour des comptes. Et ce, d'autant plus que le «déficit de ces équipements est structurel et permanent»: 640000 euros en moyenne pour les piscines contrôlées dans le rapport. «Le déficit d'exploitation représente en moyenne 25% de l'épargne brute des collectivités propriétaires». Selon les rapporteurs, «cette situation découle, d'une part, des coûts d'exploitation élevés, liés notamment aux consommations de fluides, aux frais de personnel et au fonctionnement continu de l'équipement. D'autre part, des recettes qui sont modérées par l'exercice de missions de service public, comme l'accueil des scolaires et des associations mais aussi par la nécessité d'instaurer une tarification attractive».

A la FFN, Basile Gazeaud observe que «l'absence de rentabilité économique est justifiée par une rentabilité sociale jugée indispensable», à l'image, ☉☉

TÉMOIGNAGE

«Notre Aquaparc ne sera pas rentable et c'est une volonté publique assumée»

«Aquaparc, notre nouveau centre aquatique ouvrira ses portes au public le 21 avril. Avec cinq bassins, 1 200 mètres carrés de plans d'eau, des toboggans, un espace de détente, sauna, hammam, etc., il porte sur un budget conséquent de 27 millions d'euros. A l'origine, il devait remplacer deux piscines. Au final, celle de Léo-Lagrange, qui date de 1968 et est proche du site de l'Aquaparc, sera bien détruite. En revanche, le bassin de la Bouletterie sera transformé pour un usage uniquement sportif. L'enjeu étant de proposer une offre diversifiée et complémentaire, à travers les cinq piscines de l'agglomération. Nous l'exploiterons en régie directe et nous assumons le fait que l'Aquaparc ne sera pas rentable. Ce qui ne signifie pas qu'il sera mal géré... Non, nous sommes sur une volonté publique assumée, pour répondre au plus près à ce que sont les usages actuels. C'est d'ailleurs pour cette raison que les amplitudes d'ouverture seront importantes et que le centre sera accessible le dimanche après-midi.»



JEAN-JACQUES LUMEAU, vice-président (PS) de la CA de Saint-Nazaire (Carene, 10 communes, 122 200 hab.), chargé des grands services publics

J.-P. TELLETT/LA GAZETTE

●○○ d'ailleurs, des gymnases et autres terrains de football. Et les déficits ne sont pas l'apanage des équipements vieillissants. Illustration à la Carene, l'agglomération de Saint-Nazaire: elle ouvre son ambitieux Aquaparc fin avril. Le futur déficit de fonctionnement est totalement assumé par les élus entre un total des charges estimé à 1,7 million d'euros par an et des recettes de l'ordre de 0,7 million (lire ci-dessus).

COÛT RÉEL D'UNE ENTRÉE: DE 9 À 12 EUROS

«D'une manière générale, le coût réel d'une entrée varie de 9 à 12 euros», reprend Basile Gazeaud. Une fourchette à mettre face au ticket d'accès moyen pour un adulte: 4,24 euros en 2015, selon la cour, qui appelle à la mise en place «de stratégies tarifaires» selon les publics. Et le représentant de la FFN de s'interroger: «Est-on encore dans une mission de service public pour les usagers qui viennent pour du loisir, de la forme ou du fitness?»

Quelle que soit l'approche tarifaire adoptée, encore faut-il maîtriser les coûts d'exploitation, ce qui semble loin d'être le cas partout. Notamment lorsque la piscine est gérée en régie directe, comme 85% de ces infrastructures. Ce «suivi insuffisant» concerne notamment la mairie de Paris et ses 30 piscines en gestion directe. «Elle ne connaît pas précisément le coût de fonctionnement de ces équipements et elle n'est pas en mesure d'établir leurs coûts individuels d'exploitation ni leur besoin de financement», observe la Cour des comptes. Et pour les collectivités qui ont

opté pour la délégation de service public, bien souvent, «le contrôle de l'exécution de ces contrats reste superficiel». La juridiction constate aussi «une ingénierie technique et financière qui fait parfois défaut.

La Cour des comptes insiste sur l'importance d'un pilotage depuis l'interco.

[...] Plus encore que pour d'autres projets d'équipement, il est essentiel de bien anticiper les caractéristiques architecturales du projet, les besoins et les capacités contributives des usagers...»

Pour Serge Lucas, de l'Andiiss, malgré les coûts d'investissement élevés (de 20 à 30 millions d'euros) qu'ils représentent, l'avenir est «aux équipements ambitieux susceptibles d'accueillir en simultané différentes activités entre les scolaires, le grand public, les clubs sportifs, la remise en forme bien-être, etc. C'est la meilleure façon pour rentabiliser au mieux chaque mètre carré». A condition de veiller aux frais de fonctionnement: pour un centre nautique, la note annuelle peut grimper jusqu'à 7%, voire 10%, du coût de construction!

Sur la base des contraintes de financement, la Cour des comptes insiste enfin sur l'importance d'un pilotage depuis l'intercommunalité. De quoi permettre également une meilleure mutualisation des moyens et une programmation des équipements en corrélation avec le bassin de vie des usagers. ● David Picot

(*) La CC a fusionné au 1^{er} janvier 2017 avec celle du pays de Grand-Fougeray pour devenir Bretagne porte de Loire communauté.

LES DOSSIERS DE L'IRDS

4

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 Siva, 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.

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

(4) Le sport, acteur incontournable de l'aménagement du territoire, CNOSF/AMINOS, 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/ile-de-france/les-intercommunalites.html>

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.

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%.

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 préélémentaire 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 50000 habitants ou de 30000 habitants si le périmètre envisagé comprend le chef-lieu de département;
- comporter une commune d'au moins 15000 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.

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.

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 ASUZI et José CHUSOCHÉ, 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	1175	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)	1218 (2105 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 (3379 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 multisports : 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. Mas 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.



M



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 agréé 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/ile-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 transparait 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 ADFC.

(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'PIC 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.

Chemin :

Code général des collectivités territoriales

DOCUMENT n° 3

↳ Partie législative

↳ CINQUIÈME PARTIE : LA COOPÉRATION LOCALE

↳ LIVRE II : LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

↳ TITRE Ier : ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

↳ CHAPITRE VI : Communauté d'agglomération

↳ Section 4 : Compétences

Article L5216-5

- ↳ Modifié par LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 - art. 56 (V)
- ↳ Modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 18 (V)
- ↳ Modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 66 (V)
 - ↳ Modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 79
 - ↳ Modifié par LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 81
- ↳ Modifié par LOI n°2017-86 du 27 janvier 2017 - art. 148

I. – La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes :

1° En matière de développement économique : actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;

2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ;

3° En matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en oeuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;

4° En matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville.

Dans les départements et collectivités d'outre-mer : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance ;

5° Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ;

6° En matière d'accueil des gens du voyage : aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

7° Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

Par dérogation au 1° du présent I, les communes touristiques érigées en stations classées de tourisme en application des articles L. 133-13 et L. 151-3 du code du tourisme ou qui ont engagé, au plus tard le 1er janvier 2017, une démarche de classement en station classée de tourisme peuvent décider, par délibération prise avant cette date, de conserver l'exercice de la compétence " promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ".

L'engagement d'une démarche de classement au sens de l'alinéa précédent est matérialisé, avant le 1er janvier 2017 :

- a) Soit par le dépôt auprès du représentant de l'Etat dans le département d'un dossier de classement de la commune en station classée de tourisme ;
- b) Soit par une délibération du conseil municipal qui décide de préparer, en vue d'un dépôt avant le 1er janvier 2018, un dossier de classement de la commune en station classée de tourisme ;
- c) Soit par une délibération du conseil municipal qui décide de préparer, en vue d'un dépôt avant le 1er janvier 2018, un dossier de classement de son office de tourisme dans la catégorie requise pour remplir les critères de classement de la commune en station classée de tourisme. La démarche doit être complétée dans ce cas par le dépôt d'un dossier de classement en station classée de tourisme dans l'année qui suit, le cas échéant, le classement de l'office de tourisme.

En l'absence de dépôt auprès du représentant de l'Etat dans le département des demandes de classement avant les échéances fixées aux quatre alinéas précédents ou lorsqu'une des demandes de classement a été rejetée par l'autorité

administrative compétente, la délibération de la commune touristique par laquelle elle a décidé de conserver la compétence " promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme " cesse de produire ses effets et la compétence est exercée par la communauté d'agglomération en lieu et place de la commune.

17

II. - La communauté d'agglomération doit en outre exercer au lieu et place des communes au moins trois compétences parmi les sept suivantes :

1° Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;

Lorsque la communauté d'agglomération exerce la compétence " création ou aménagement et entretien de voirie communautaire " et que son territoire est couvert par un plan de déplacements urbains, la circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies. Toutefois, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale peut, sur certaines portions de trottoirs adjacents, limiter l'intérêt communautaire aux seuls équipements affectés au service de transport collectif ;

2° Assainissement ;

3° Eau ;

4° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;

5° Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;

6° Action sociale d'intérêt communautaire.

Lorsque la communauté d'agglomération exerce la compétence action sociale d'intérêt communautaire, elle peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-4-1 du code de l'action sociale et des familles ;

7° Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service au public y afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Le choix de ces compétences est arrêté par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création.

II bis. - La communauté d'agglomération est titulaire du droit de préemption urbain dans les périmètres fixés, après délibération concordante de la ou des communes concernées, par le conseil de communauté pour la mise en oeuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat.

III. - Lorsque l'exercice des compétences mentionnées aux I et II du présent article est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé par le conseil de la communauté d'agglomération à la majorité des deux tiers. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. A défaut, la communauté d'agglomération exerce l'intégralité de la compétence transférée.

IV. (Abrogé).

V. - Par convention passée avec le département, une communauté d'agglomération peut exercer pour le département tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de l'action sociale, sont attribuées au département en vertu des articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles.

La convention précise l'étendue et les conditions financières de la délégation ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la communauté d'agglomération.

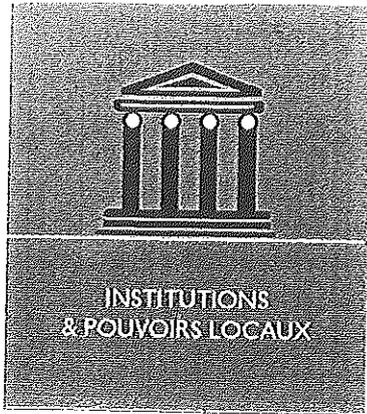
VI. - Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté d'agglomération et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés.

Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours.

VII. - Par convention passée avec le département, une communauté d'agglomération dont le plan de déplacements urbains comprend un service de transport collectif en site propre empruntant des voiries départementales ou prévoit sa réalisation peut, dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité, exercer en lieu et place du département tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de la voirie, sont attribuées au département en vertu des articles L. 131-1 à L. 131-8 du code de la voirie routière. Le refus du conseil général de déléguer tout ou partie de ces compétences doit être motivé par délibération. La convention précise l'étendue et les conditions financières de la délégation de compétence ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la communauté d'agglomération.

NOTA : Conformément à l'article 59 II de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, modifié par l'article 76 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, les dispositions de l'article L. 5216-5, dans leur rédaction issue de la présente loi, entrent en vigueur le 1er janvier 2018.

Toutefois, les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, mettre en oeuvre par anticipation ces dispositions.



Le transfert de compétences aux communautés et métropoles



Cadre juridique DOCUMENT n° 4



Mairie-conseils

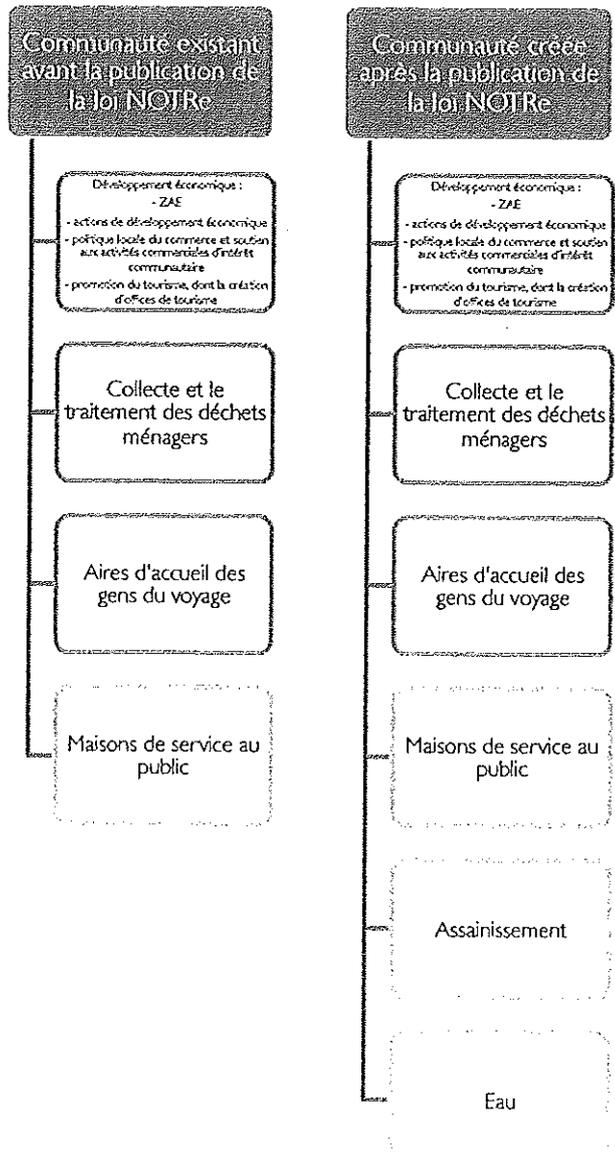
I. Introduction

NOTE JURIDIQUE | **SEPTEMBRE 2016**

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 prévoit un certain nombre de transferts de compétences des communes aux communautés dès le 1^{er} janvier 2017, soit à titre obligatoire, soit à titre optionnel (cf. illustration ci-contre).

Ces nouvelles obligations légales et le besoin d'harmonisation des compétences des communautés concernées par une fusion ont conduit Mairie-conseils et l'AdCF à réaliser une note juridique commune sur ce sujet.

Transferts prévus par la loi NOTRe pour les communautés de communes et d'agglomération au 1^{er} janvier 2017



Encadré bleu : compétence obligatoire ; encadré vert : compétence optionnelle

Une compétence peut être définie comme un champ d'action publique dans lequel une personne publique est habilitée à intervenir de par la loi ou ses statuts. En vertu du principe d'exclusivité (CE, 16 oct. 1970, req. n° 71536, *Commune de Saint-Vallier*), une communauté ou une métropole est compétente dans un domaine en lieu et place de ses communes membres, lesquelles.

Un pouvoir de police n'est pas une compétence dans la mesure où son objet consiste à maintenir l'ordre public et où son titulaire est une autorité et non une personne publique.

2. La procédure de transfert

L'article L. 5211-17 du CGCT précise les étapes à respecter pour que les communes membres d'une communauté puissent transférer à celle-ci une nouvelle compétence.

- La délibération du conseil communautaire

En dépit de l'absence d'obligation juridique en la matière, il est préférable que la procédure débute par la délibération qui doit être prise par le conseil communautaire. Cette dernière sera notifiée aux communes qui pourront à leur tour délibérer. Le législateur ayant exigé des « délibérations concordantes » (art. L. 5211-17 du CGCT), les délibérations des communes et de la communauté doivent être prises dans les mêmes termes. L'acte adopté par le groupement pourra donc servir de modèle rédactionnel aux autres communes.

Dans le silence des textes, le conseil communautaire acceptera le transfert si la majorité simple de ses membres émettent un vote positif.

L'article L. 5211-17 du CGCT prévoit, pour les communautés à fiscalité propre additionnelle, que la délibération doit indiquer, le cas échéant, le coût des dépenses liées aux compétences transférées ainsi que le taux fiscaux représentatifs de ce coût pour le groupement et les communes membres.

- La délibération des conseils municipaux

Le transfert sera acté uniquement s'il recueille l'avis favorable du conseil communautaire et de deux tiers des communes représentant la moitié de la population, ou l'inverse, ainsi que celui de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée (renvoi de l'article L. 5211-17 à l'article L. 5211-5 du CGCT). Comme pour le conseil communautaire, un vote à la majorité simple est requis au sein de chaque conseil municipal.

Chaque conseil disposera d'un délai maximal de 3 mois à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant de la communauté. Le préfet pourra, toutefois, prendre son arrêté avant l'expiration de ce délai si la majorité requise des communes et le conseil de communauté se sont déjà prononcés en faveur du transfert (CE, 3 mai 2002, req. n°217654, *Commune de Loveyron*). À défaut de délibération prise par une commune, son avis sera réputé favorable.

- L'arrêté préfectoral

Le préfet se trouve, en l'espèce, dans un cas de compétence liée. En d'autres termes, si le conseil communautaire et la majorité qualifiée des conseils municipaux se sont prononcés en faveur d'un transfert de compétence, le préfet devra obligatoirement prendre un arrêté actant la modification statutaire. Son entrée en vigueur ne sera que rarement immédiate mais plutôt reportée au 1^{er} janvier de l'année suivante – principalement pour des raisons budgétaires.

- Le cas particulier des transferts de compétence prévus par la loi NOTRe

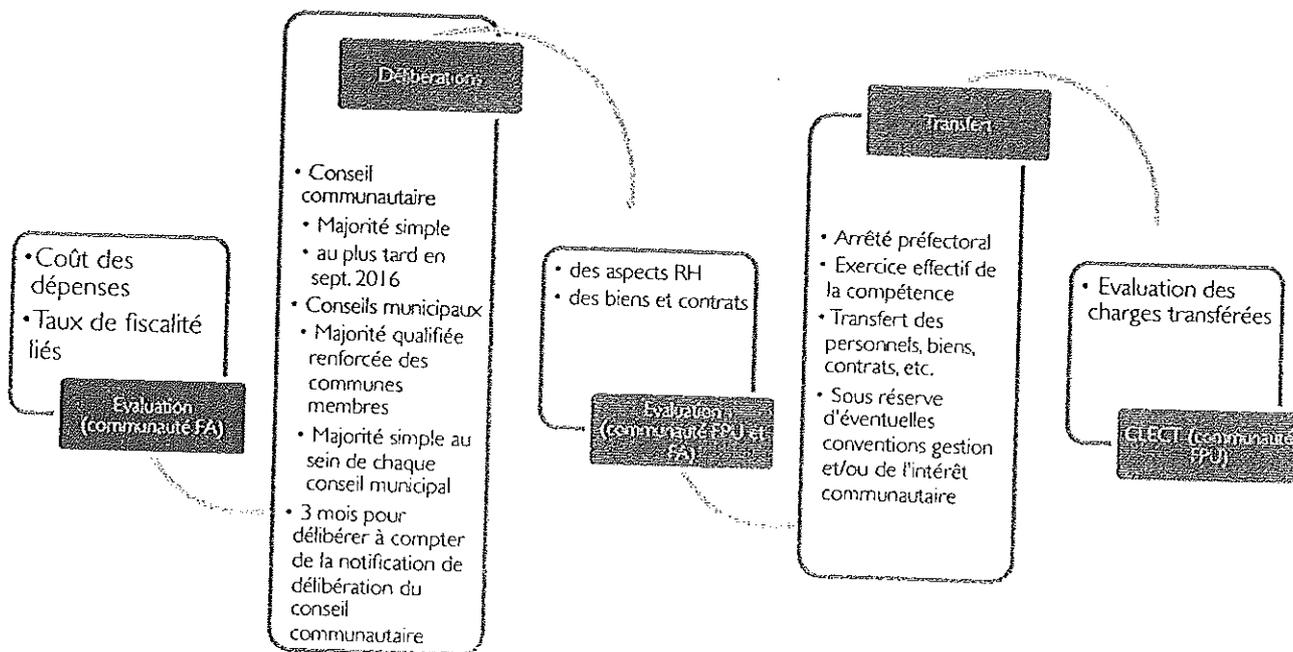
- La mise en œuvre obligatoire d'une procédure de transfert...

En ce qui concerne les compétences obligatoires, les communautés n'ont pas besoin, classiquement, de se les voir transférer pour être compétentes. En d'autres termes, le transfert est automatique. Communes et communauté peuvent délibérer pour acter officiellement le transfert mais d'un point de vue juridique, les communautés sont réputées être compétentes dans ces différents domaines, même si les communes ne se sont pas explicitement prononcées en ce sens. En l'espèce, l'article 68 de la loi NOTRe du 7 août 2015 dispose que les communautés existantes avant la date de publication de la loi NOTRe doivent se mettre « en conformité avec [les] dispositions relatives à leurs compétences, selon la procédure définie aux articles L. 5211-17 et L. 5211-20 du même code ». De ce fait, que ce soit pour les compétences obligatoires ou optionnelles, le transfert sera acté uniquement s'il recueille l'avis favorable du conseil communautaire et de la majorité qualifiée des conseils municipaux dans les conditions précédemment rappelées.

... sous peine d'un transfert de l'ensemble des compétences obligatoires et optionnelles

L'article 68 de la loi NOTRe prévoit que si une communauté n'a pas mis ses statuts en conformité avec les dispositions des articles 64 et 66 de la même loi, elle sera réputée compétente pour l'ensemble des compétences obligatoires et optionnelles listées aux articles L. 5214-16 pour les communautés de communes et L. 5216-5 pour les communautés d'agglomération. Le préfet devra procéder aux modifications statutaires nécessaires, de plein droit, jusqu'au 30 juin 2017.

On notera que ces dispositions ne concernent que les communautés qui préexistaient à la loi NOTRe. Pour celles créées postérieurement à cette loi (communautés créées *ex nihilo* ou bien par fusion jusqu'au 1^{er} janvier 2017), les dispositions relatives au transfert à titre obligatoire de nouvelles compétences entreront automatiquement, et donc sans modification statutaire, en vigueur au 1^{er} janvier 2017 et la majorité requise pour le transfert de nouvelles compétences optionnelles sera celle prévue à l'article L. 5211-17 du CGCT.



(...)

()

3. Le libellé des compétences

3.1. Compétences obligatoires et optionnelles

- Les compétences obligatoires et optionnelles sont définies par la loi.

Toutes les communautés et métropoles doivent exercer les compétences obligatoires correspondant à leur catégorie d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Les communautés de communes et d'agglomération sont également tenues d'exercer un certain nombre de compétences optionnelles parmi celles proposées par la loi (au moins trois) ; en revanche, il n'existe pas de compétence optionnelle dans les métropoles et les communautés urbaines, lesquelles ont vocation, depuis leur origine, à exercer un plus grand nombre de compétences obligatoires.

D'un point de vue formel, les communautés et leurs communes membres n'ont pas le choix de la rédaction de ces compétences au sein de leurs statuts : ces derniers doivent faire apparaître le libellé des compétences prévu respectivement aux articles L. 5214-16 (communautés de communes), L. 5216-7 (communautés d'agglomération), L. 5215-20 (communautés urbaines créées après la date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999), L. 5215-20-1 (communautés urbaines créées avant la date de promulgation de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999) et L. 5217-2 (métropoles) du CGCT.

Il n'y a donc pas lieu d'ajouter d'autres termes au libellé de ces compétences ou d'en omettre une partie dans les statuts. Par ailleurs, lorsque la loi prévoit que certaines compétences obligatoires ou optionnelles sont soumises à la définition d'un intérêt communautaire, cette dernière intervient dans le cadre d'une délibération et ne figure pas dans les statuts (voir ci-dessous). Au sein de son champ de compétence ainsi établi, le conseil communautaire sera libre de définir les priorités de l'action de la communauté au moyen de délibérations.

Exemple : À partir du 1^{er} janvier 2017, l'ensemble des zones d'activité économique (ZAE) est de compétence intercommunale dans toutes les communautés et métropoles au titre de leur compétence obligatoire en matière de développement économique. Juridiquement, leurs statuts n'ont pas à faire figurer la liste des espaces qui constituent des ZAE sur le territoire et doivent se limiter au libellé de la loi, à savoir « création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ». La liste des ZAE pourra, par exemple, être établie au moyen d'une délibération du conseil communautaire sans portée juridique, d'un compte-rendu d'une commission thématique ou des travaux du bureau, ou encore d'une charte.

- Certaines de ces compétences obligatoires et optionnelles sont régies par un intérêt communautaire (intérêt métropolitain dans les métropoles).

L'intérêt communautaire permet de choisir ce qui, au sein d'une compétence donnée, relève de la communauté, le reste demeurant de compétence communale. Il importe donc que sa définition établisse sans ambiguïté la ligne de partage entre l'intervention de la communauté et celle de ses communes membres. Ce mécanisme ne s'applique qu'aux compétences obligatoires et optionnelles pour lesquelles la loi le prévoit ; il n'existe donc pas pour les compétences obligatoires et optionnelles qui ne sont pas soumises par la loi à la définition d'un intérêt communautaire, ni pour les compétences facultatives dont le transfert et le libellé ne sont pas imposés par la loi (voir ci-dessous). En d'autres termes, il n'est pas possible d'inscrire qu'une compétence est régie par un intérêt communautaire si la loi ne l'a pas prévu.

Il appartient au conseil communautaire de définir l'intérêt communautaire par une délibération prise à la majorité qualifiée des deux tiers des membres¹, y compris dans les communautés de communes depuis la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « MAPTAM » (loi n° 2014-58). Un délai de deux ans lui est laissé à compter du transfert effectif d'une compétence régie par un intérêt communautaire ; à défaut, la communauté exerce l'ensemble de la compétence.

¹ L'article 33 du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 6 juillet 2016, prévoit de prendre en compte les suffrages exprimés pour le calcul de cette majorité, et non plus l'effectif théorique du conseil.

Ce n'est qu'une fois la compétence inscrite dans les statuts en vigueur que le conseil communautaire est en mesure de définir l'intérêt communautaire qui s'y rattache le cas échéant : par exemple, l'arrêté portant transfert d'une compétence régie par un intérêt communautaire entre en vigueur le 1^{er} janvier, date à partir de laquelle cet intérêt communautaire peut être défini.

En résumé, les statuts sont adoptés conjointement par le conseil communautaire et la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres, alors que l'intérêt communautaire n'est voté que par le conseil communautaire. De ceci, il résulte que le contenu de l'intérêt communautaire ne figure pas dans les statuts, mais dans une série de délibérations.

Le cas des communautés de communes appelle deux remarques :

- Jusqu'à la loi MAPTAM, la définition de l'intérêt communautaire y suivait une procédure similaire à celle de la modification des statuts et de nombreuses communautés de communes profitaient de ceci pour mentionner l'intérêt communautaire dans les statuts. Juridiquement, depuis la promulgation de la loi MAPTAM, les nouvelles définitions d'intérêt communautaire entérinées par délibération remplacent l'intérêt communautaire lorsque ce dernier figurait dans les statuts – ces derniers pouvant faire l'objet d'un toilettage afin d'y enlever toute définition relevant de l'intérêt communautaire.
- Toutes les compétences optionnelles des communautés de communes sont présentées comme étant soumises à la définition d'un intérêt communautaire : la loi dispose de façon générale que ces compétences sont exercées « pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire » (article L. 5214-16, II, du CGCT). Même si le libellé de ces compétences ne le précise pas, le conseil communautaire est ainsi amené à définir un intérêt communautaire, comme en matière de « voirie », de « politique de logement et du cadre de vie », ou de « protection et mise en valeur de l'environnement ». Eu égard à leur nature et aux évolutions législatives récentes², il y a néanmoins lieu de penser que les compétences « eau » et « assainissement », optionnelles avant le 1^{er} janvier 2020³, ne peuvent pas faire l'objet d'une définition d'un intérêt communautaire.

b. Compétences facultatives/supplémentaires

Les communes peuvent librement transférer d'autres compétences à la communauté, à la condition de le faire par délibérations concordantes (v. *supra*, « La procédure de transfert »). Les compétences des communes procèdent directement de la clause de compétence générale : une commune est compétente sur l'ensemble des affaires d'intérêt communal (CGCT, art. L. 2121-29).

Les compétences transférées à titre facultatif doivent être définies le plus précisément possible car, en vertu des principes d'exclusivité et de spécialité, un établissement public ne peut agir hors des compétences qui lui ont été transférées et les autres personnes publiques ne peuvent agir dans le champ des compétences transférées.

Il n'est pas possible, au sein d'une même compétence, de scinder l'investissement du fonctionnement pour ne transférer que l'un des deux à la communauté, car cette dernière exerce ensuite l'ensemble des droits et obligations du propriétaire (hormis le droit d'aliéner) sur les biens qui sont mis à sa disposition pour exercer la compétence transférée.

Les compétences facultatives peuvent être rédigées soit en inscrivant des critères de définition (permettant une évolution souple dans le temps, en intégrant par exemple des équipements qui n'existaient pas encore), soit en fixant une liste de ce qui relève de la compétence. Par exemple, si la compétence « création et entretien d'équipements sportifs » est inscrite en compétence facultative (car n'ayant pas été choisie avec ses autres composantes comme compétence optionnelle), il doit être indiqué dans les statuts les critères qui en font des équipements communautaires, comme la taille, la localisation ou la capacité des équipements, soit lister les équipements, avec leurs dénominations et leur localisation.

Dans le cas d'une définition floue des compétences, l'arrêté constatant le transfert peut être annulé par le juge administratif. À ce titre, il n'est pas possible d'utiliser une référence à l'intérêt communautaire (voir *supra*). La modification d'une compétence facultative doit donc nécessairement respecter la procédure de transfert d'une compétence. Dans le cas où les actions ou le

² La compétence auparavant intitulée « tout ou partie de l'assainissement » est désormais désignée sous le seul terme d'« assainissement », ce qui laisse entendre que la compétence ne peut pas être scindée (art. 64 de la loi NOTRe ; en vigueur au 1^{er} janvier 2018 pour les communautés préexistantes à la loi NOTRe et dès leur création pour celles créées *ex nihilo* ou issues de fusions après la publication de cette loi).

³ Au 1^{er} janvier 2020, ces compétences deviennent obligatoires. La compétence « eau » peut être prise à titre optionnel à partir du 1^{er} janvier 2018 pour les communautés de communes préexistantes à la loi NOTRe du 7 août 2015 et dès leur création pour celles créées *ex nihilo* ou issues de fusions après la publication de cette loi.