

N° 368

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 juin 2004

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif aux **libertés et responsabilités locales**,*

Par M. Philippe RICHERT,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Pierre Laffitte, Jacques Legendre Mme Danièle Pourtaud, MM. Ivan Renar, Philippe Richert, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Philippe Nogrix, Jean-François Picheral, *secrétaires* ; M. François Autain, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Jean-Louis Carrère, Gérard Collomb, Yves Dauge, Mme Annie David, MM. Fernand Demilly, Christian Demuynck, Jacques Dominati, Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Daniel Eckenspieller, Mme Françoise Férat, MM. Bernard Fournier, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Marcel Henry, Jean-François Humbert, André Labarrère, Serge Lagache, Robert Laufoaulu, Mme Brigitte Luypaert, MM. Pierre Martin, Jean-Luc Miraux, Dominique Mortemousque, Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jacques Pelletier, Jack Ralite, Victor Reux, Alain Schmitz, René-Pierre Signé, Michel Thiollière, Jean-Marc Todeschini, André Vallet, Jean-Marie Vanlerenberghe, Marcel Vidal, Henri Weber.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** Première lecture : **4, 31, 32, 33, 34, 41** et T.A. **10** (2003-2004)  
Deuxième lecture : **269** et **369** (2003-2004)

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) :** **1218, 1435, 1423, 1432, 1434** et T.A. **276**

---

**Collectivités territoriales.**

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des affaires culturelles a souhaité se saisir pour avis en deuxième lecture du projet de loi relatif aux libertés et aux responsabilités locales, de façon en particulier, à pouvoir examiner les dispositions relatives au sport ajoutées par l'Assemblée nationale.

En outre, et avant de procéder à l'examen de ce nouveau chapitre IV au sein du titre V du projet de loi, votre rapporteur se livrera à un bref rappel des dispositions relatives au logement étudiant, à l'éducation et à la culture sur lesquelles votre commission s'était prononcée en première lecture, ainsi que sur les modifications que l'Assemblée nationale leur a apportées.

Les amendements qu'elle vous proposera d'adopter concernent ces différentes questions.

## I. LES DISPOSITIONS DÉJÀ EXAMINÉES EN PREMIÈRE LECTURE

Les dispositions du projet de loi examinées en première lecture par votre commission des affaires culturelles comportaient outre l'article 51 relatif au logement étudiant, un volet « éducation » et un « volet culture ».

### A. LE LOGEMENT ÉTUDIANT

La question du logement étudiant compte au titre de celles dont votre commission des affaires culturelles a souhaité se saisir. Elle ne porte que sur un article du projet de loi (**article 51**) mais n'en est pas moins importante, compte tenu des difficultés qu'elle recouvre.

Le logement étudiant est, en France, dans une situation particulièrement critique, dans la mesure où d'importants besoins –tant quantitatifs que qualitatifs– restent à satisfaire.

En matière de construction, les besoins sont évalués à 50 000 logements sur 10 ans. En matière de rénovation, environ 71 000 chambres en résidence traditionnelle restent à réhabiliter.

Le transfert de compétences qu'organise, sous certaines conditions, le projet de loi n'est donc pas sans conséquences, à la fois budgétaires et, au-delà, sur les conditions de vie et de travail que notre pays propose à ses étudiants.

Cette question concerne également la plus ou moins grande attractivité de nos universités, tant il est vrai que la difficulté pour les étudiants, y compris étrangers, à trouver un logement décent, constitue un frein au rayonnement de notre enseignement supérieur.

L'Etat étant dans l'incapacité de faire face à l'intégralité des besoins susmentionnés, l'article 51 du présent projet de loi vise à transférer aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale qui le souhaitent, la charge des opérations de construction, d'extension, de grosses réparations et d'équipement des locaux destinés aux étudiants, ainsi que la propriété des résidences universitaires appartenant à l'Etat et celle des logements sociaux étudiants des organismes publics d'habitations à loyer modéré ou des sociétés d'économie mixte.

**Le caractère facultatif et gratuit de ce transfert de compétences a été décidé par le Sénat, et maintenu par l'Assemblée nationale** en première lecture, compte tenu de l'état parfois très dégradé des logements concernés et

de l'importance des investissements que ce transfert peut induire pour les collectivités.

Le Sénat avait, par ailleurs, confié explicitement aux conseils régionaux des œuvres universitaires et scolaires (**CROUS**) la **compétence en matière d'attribution de l'ensemble des logements destinés aux étudiants**, que ceux-ci soient transférés par l'Etat ou construits par les communes ou leurs groupements. En revanche, ces derniers pourraient confier le fonctionnement et l'entretien courant des logements nouvellement construits à l'organisme de leur choix.

L'Assemblée nationale a adopté une rédaction qui ne fait plus apparaître clairement cette mission pourtant essentielle des CROUS et qui, à l'inverse, vise de façon à la fois inutile et inadéquate les autres missions de ces organismes.

**Votre commission des affaires culturelles vous proposera donc, sur ce point, de revenir à la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture.**

#### ***B. LE VOLET « ÉDUCATION »***

L'Assemblée nationale a adopté conformes sept des quatorze articles que comptait le chapitre I « Les enseignements » à l'issue des débats au Sénat. C'est notamment le cas de l'article 60, qui définit les missions du service public de l'éducation nationale, de l'article 61, qui institue le Conseil territorial de l'éducation nationale, de l'article 65, relatif à la sectorisation des écoles publiques, de l'article 70 bis, introduit sur proposition de votre commission, qui prévoit que le conseil général est consulté sur toute décision impliquant une modification des besoins en termes de transport scolaire, ou de l'article 71, transférant aux régions les écoles de la marine marchande.

En outre, elle a apporté des allègements rédactionnels ou des ajustements ponctuels à quatre autres articles, dont votre rapporteur pour avis approuve les motifs. Ont ainsi été supprimées les références, introduites aux articles 64 et 69 en séance publique au Sénat, imposant le respect de normes sanitaires et de sécurité avant le transfert en pleine propriété des bâtiments scolaires, ces précisions étant à la fois contraignantes et redondantes par rapport au droit en vigueur. De même, le paragraphe, inséré à l'article 66, concernant la participation des autres collectivités au financement des transports scolaires, superflu et susceptible d'interprétations complexes au plan juridique, comme cela avait déjà été souligné lors des débats sur cet amendement au Sénat, a été supprimé.

Votre commission ne remet pas en cause ces ajustements, puisqu'ils répondent au souci d'améliorer la clarté du texte de loi. Elle a souhaité,

néanmoins, porter son attention sur les modifications les plus substantielles apportées au présent projet de loi pour son volet « Education », qui concernent les points suivants :

- Tout d'abord, sur proposition, notamment, du Gouvernement et de la commission saisie pour avis, **l'Assemblée nationale a supprimé l'article 67 bis procédant au transfert aux départements du service de médecine scolaire.**

Cet article avait été adopté par le Sénat à l'initiative de votre rapporteur pour avis, sur proposition conjointe de la commission des lois et de la commission des affaires culturelles. Cette disposition répondait à un souci de cohérence et d'efficacité, par rapport aux compétences exercées par les départements en matière d'aide sociale à l'enfance et de prévention sanitaire notamment. En effet, les départements gèrent les centres de protection maternelle et infantile (PMI), qui interviennent auprès des enfants et de leur famille jusqu'à l'âge de six ans. En confiant aux départements la charge de la médecine scolaire, et donc la gestion des quelque 1 300 médecins de l'éducation nationale concourant à ce service, il s'agit d'assurer une continuité dans le suivi médical, sanitaire et psychologique des enfants et une meilleure synergie entre les services départementaux et scolaires.

Sans remettre en cause la pertinence de cette analyse, le Gouvernement a proposé la suppression de cet article, afin de respecter l'engagement qu'il avait pris lors des négociations avec les syndicats représentant les personnels de l'éducation nationale concernés. Par ailleurs, on fera remarquer que la commission des lois de l'Assemblée nationale avait donné un avis défavorable, en réunion de commission, aux amendements de suppression déposés à l'article 67 bis.

Néanmoins, conscient de l'acuité des enjeux politiques entourant ce débat, votre rapporteur pour avis s'en remet à la position tranchée à l'Assemblée nationale, sans douter que cette proposition fera l'objet, dans un contexte plus serein, d'un réexamen à la hauteur de l'intérêt qu'elle présente.

- Si la très grande majorité des dispositions de **l'article 67** ont été adoptées dans la rédaction issue des travaux du Sénat, quelques éléments introduits par l'Assemblée nationale viennent compléter cet article majeur et central au sein du chapitre concernant l'éducation.

On rappellera que **l'article 67 confie aux départements et aux régions les missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique dans les collèges et lycées dont ils ont la charge, ainsi que le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) exerçant ces tâches dans les établissements.** Les paragraphes I à IX et XI à XII, qui posent le principe de ce transfert et les modalités d'application du dispositif pour les établissements d'enseignement

publics et privés, ainsi que pour les établissements d'enseignement agricole, n'ont pas été remis en cause à l'Assemblée nationale.

Les seules modifications apportées au présent texte ont pour objet d'encadrer les modalités d'exercice de ces compétences nouvelles, afin d'offrir des garanties suffisantes aux personnels concernés, aux usagers du service public d'éducation, mais aussi aux établissements et aux collectivités bénéficiaires du transfert :

- ainsi, est réaffirmée l'autorité du chef d'établissement sur les personnels TOS intervenant dans l'établissement. Ce rappel a vocation à clarifier l'exercice de double autorité sur ces agents qu'implique leur transfert de gestion aux départements et aux régions : l'autorité hiérarchique et statutaire de la collectivité qui les recrute et rémunère, et l'autorité fonctionnelle du chef d'établissement, qui encadre et organise leur travail au sein de l'établissement. La précision introduite est conforme au I de l'article L. 421-23 du code de l'éducation, aux termes duquel les agents affectés dans les établissements, qu'ils soient agents d'Etat ou agents territoriaux, sont placés sous l'autorité du chef d'établissement.

Quant à la précision réglementaire selon laquelle « le chef d'établissement est assisté des services d'intendance et d'administration », dont la rédaction est, en outre, inexacte au plan juridique, votre rapporteur pour avis estime sa mention inutile dans le présent projet de loi.

- de plus, afin d'apporter des garanties suffisantes à l'exercice des missions de restauration notamment, l'Assemblée nationale a prévu d'encadrer, sur ce point, les prérogatives des collectivités compétentes, même s'il revient à celles-ci de définir les modalités d'exploitation. Il s'agit, de fait, de maintenir le régime existant en matière de tarifs de restauration scolaire, dont les conditions de fixation des prix et d'évolution annuelle sont déterminées par décret. Votre commission proposera d'étendre ces précisions au service d'hébergement, pour prendre en compte, le cas échéant, la présence d'un internat dans un établissement.

- en outre, alors que le Sénat avait, à l'initiative de votre rapporteur pour avis, supprimé la référence à une convention passée entre l'établissement et la collectivité de rattachement pour organiser l'exercice de leurs compétences respectives, au bénéfice d'un lien direct entre le chef d'établissement et le président du conseil général ou régional, l'Assemblée nationale l'a réintroduite au paragraphe X de l'article 67. Or cette disposition est inutile, en raison de la rédaction proposée par le Sénat, et complétée par l'Assemblée nationale. De surcroît, comme cela avait été souligné en première lecture, le fait de mentionner expressément une telle convention, qui doit recevoir l'accord du conseil d'administration de l'établissement public local d'enseignement, présente le risque de s'exposer à un blocage au sein de cette instance. En proposant la suppression de cet alinéa, votre commission vise à

éviter que la collectivité compétente soit mise en difficulté pour l'exercice des missions qui lui sont confiées.

- enfin, l'article 67 a été complété par un **paragraphe XIII nouveau** qui prévoit que deux rapports sont adressés par le Gouvernement au Parlement, le premier retraçant, au moment de la mise à disposition des personnels TOS, l'évolution et la répartition des effectifs sur les cinq dernières années, le second mettant en lumière les efforts de rééquilibrage entrepris entre cette date et le transfert définitif des personnels aux collectivités.

Certes, il est indispensable de réaliser un recensement des effectifs concernés, afin de donner aux collectivités bénéficiaires du transfert une visibilité nécessaire à l'exercice optimal de leur nouvelle compétence en matière de gestion de ces agents. A ce titre, votre rapporteur avait établi, dans le rapport pour avis en première lecture, un tableau de ce type<sup>1</sup>, permettant de souligner les inégalités de dotations entre départements, et donc les besoins de rééquilibrage.

Toutefois, la pertinence et l'utilité du second rapport n'est pas évidente, dans la mesure où, dans les brefs délais impartis pour apprécier les efforts entrepris par l'Etat, la compétence aura été transférée aux collectivités.

Afin de prendre en compte ces observations, votre commission proposera quatre amendements visant à améliorer ou adapter de façon ponctuelle, mais précise, la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

- Enfin, lors des débats en séance publique, sur proposition d'élus parisiens, les députés ont inséré un **nouvel article 70 quater**, visant à adapter certaines dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux mairies d'arrondissement des villes de Paris, Lyon et Marseille.

Il s'agit, d'une part, d'aligner le pouvoir du maire d'arrondissement sur celui du maire de la ville, en ce qui concerne la désignation des représentants aux conseils d'école. D'autre part, dans un souci de proximité que votre commission ne peut que saluer, cet article vise à renforcer le poids des mairies d'arrondissement s'agissant de l'utilisation des équipements éducatifs, sociaux, culturels, sportifs et d'information de la vie locale.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 32 Sénat (2003-2004), page 10.

### **C. LE VOLET « CULTURE »**

Votre commission s'était ralliée à la volonté de relancer la décentralisation culturelle, traduite par le projet de loi et qui tendaient respectivement :

- à clarifier les responsabilités respectives de l'Etat, et des différentes collectivités territoriales en matière d'enseignement artistique, compétences au demeurant déjà décentralisées ;

- à accorder à l'échelon territorial un rôle dans la conduite de la politique du patrimoine, action qui, jusqu'à présent était restée, sauf exception, à l'écart des transferts de compétences.

#### **1. Le transfert aux collectivités territoriales de l'inventaire général du patrimoine culturel**

Votre commission avait approuvé le principe d'une décentralisation de la réalisation de l'inventaire, relevant que, compte tenu de la part importante prise par les collectivités territoriales dans l'exercice de cette compétence, le projet de loi avait moins pour objet d'innover que de se conformer à la pratique.

Les modifications apportées par le Sénat, qui avaient respectivement pour objet de supprimer le projet de création d'un conseil scientifique régional de l'inventaire général dans chaque région, et de préciser les conditions de cession des droits d'exploitation des données de l'inventaire n'ont pas été remises en cause par l'Assemblée nationale qui a adopté sans modification le texte du Sénat (**article 72**).

#### **2. Le transfert de propriété aux collectivités territoriales de monuments historiques**

Le Sénat avait approuvé en première lecture le dispositif permettant de transférer aux collectivités territoriales qui en feraient la demande, la propriété de certains monuments dont sont affectataires le ministère de la culture et de la communication et le Centre des monuments nationaux.

Les modifications qu'il avait apportées au dispositif ne tendaient pas à remettre en cause l'économie générale du dispositif mais à apporter des précisions sur le transfert des objets mobiliers, sur la situation des personnels affectés aux immeubles transférés et sur le contenu de la convention conclue entre l'Etat et la collectivité bénéficiaire du transfert.

L'Assemblée nationale n'a, dans l'ensemble, pas remis en cause ces modifications, à l'exception toutefois de la disposition prévoyant que la convention précitée devait présenter un état de la conservation du bâtiment au moment de son transfert de propriété.

### **3. L'expérimentation de gestion décentralisée des crédits d'entretien et de restauration des monuments protégés**

Le Sénat avait approuvé le principe d'une expérimentation de gestion décentralisée des crédits d'entretien et de restauration inscrits au budget pour les monuments historiques et classés ne lui appartenant pas, estimant qu'elle était susceptible, à terme, de rendre possible une véritable décentralisation de la politique du patrimoine.

Cependant, estimant peu opérant le partage réalisé entre le département et la région, en fonction de la nature des crédits concernés, selon qu'ils relevaient de l'entretien ou de la restauration, il avait profondément simplifié le dispositif proposé : supprimant la distinction entre ces différents crédits, il en avait attribué la gestion, dès lors que les collectivités territoriales en feraient la demande, soit à la région, soit lorsque la région n'était pas candidate, au département.

Il avait également souhaité recentrer la convention passée entre l'Etat et la collectivité bénéficiaire de cette expérimentation sur son objet principal -la fixation du montant des crédits concernés et les modalités de leur emploi- estimant que celle-ci ne pouvait traiter en outre de la participation des autres collectivités territoriales, et de certaines associations, en vertu du principe suivant lequel nul ne peut disposer pour autrui.

L'Assemblée nationale a introduit une disposition permettant à la convention de fixer les modalités de consultation de certaines associations de défense, sans poser les mêmes problèmes de principe.

### **4. Les dispositions ajoutées par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a complété le dispositif voté par le Sénat avec l'adoption de trois articles additionnels tendant respectivement :

- à fixer la situation des personnels travaillant dans une association ayant pour objet l'inventaire du patrimoine culturel, de façon à leur permettre le cas échéant, d'être recrutés en qualité d'agents non titulaires par les collectivités territoriales qui le souhaiteraient, pour participer à la gestion d'un service public d'inventaire général du patrimoine culturel (**article 72 bis nouveau**) ;

- de rectifier le régime de la maîtrise d'œuvre applicable aux bâtiments protégés, de façon à réintroduire dans le champ de la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique, les travaux portant sur les monuments inscrits à l'inventaire supplémentaire, et, d'autre part, à restituer à leurs propriétaires la maîtrise d'ouvrage sur des monuments classés (**article 74 bis**) ;

- de mettre un terme à l'activité de maîtrise d'œuvre libérale des architectes des Bâtiments de France (**article 74 ter**).

Votre commission vous recommandera d'adopter sans modification les articles 72 bis et 74 ter. Elle est en revanche plus réservée à l'égard de l'article 74 bis, dont elle approuve les objectifs, mais dont le dispositif lui paraît présenter des ambiguïtés et des incertitudes, qu'il convient au préalable de lever. Elle relève par ailleurs que ce même dispositif figure, dans des termes identiques, dans le projet de loi de simplification du droit que vient d'adopter l'Assemblée nationale le 10 juin dernier, et où il est sans doute davantage à sa place. Elle vous proposera donc un amendement de suppression de l'article 74 bis, et invitera le Gouvernement à mettre à profit le délai supplémentaire dont il dispose pour proposer une rédaction plus explicite.

## **5. Le volet « enseignement artistique »**

A l'initiative de sa commission des lois et de sa commission des affaires culturelles, le Sénat avait remanié le dispositif relatif à l'organisation et au financement des établissements d'enseignement artistique relevant des collectivités territoriales de façon à clarifier leurs responsabilités respectives, en confiant :

- aux communes et à leurs groupements, l'enseignement initial et l'éducation artistique ;

- aux départements, un rôle de chef de file pour corriger les déséquilibres territoriaux et assurer un meilleur équilibre de l'offre d'enseignement à travers l'élaboration d'un plan départemental de développement des enseignements artistiques élaboré en concertation avec les communes ;

- aux régions, l'organisation et le financement du cycle d'enseignement professionnel initial.

L'Assemblée nationale a, dans l'ensemble repris ce dispositif, mais a substitué au plan départemental envisagé par le Sénat, un schéma départemental aux objectifs moins contraignants et moins précis.

## II. LES DISPOSITIONS NOUVELLES RELATIVES AU SPORT

*« Les collectivités territoriales à qui incombe, sur le terrain, la réalité de la responsabilité de l'organisation de l'égal accès de tous à la pratique sportive, et qui assument à peu près seules la charge de la réalisation et de l'entretien des équipements sportifs, demeurent cantonnées au rôle de bailleur de fonds »,* déplorait le sénateur James Bordas, alors rapporteur de la commission des affaires culturelles du Sénat lors de l'examen de la loi dite « Buffet » du 6 juillet 2000.

Quatre ans après, le groupe national de travail consacré au « rôle de l'Etat dans le sport », constitué en 2002 lors des Etats généraux du Sport, faisait un constat similaire :

*« Les collectivités locales ne bénéficient pas de compétences particulières attribuées par la loi dans le domaine sportif, mais (...) leur rôle est très important puisqu'elles apportent globalement plus du tiers du financement du sport en France et qu'elles sont propriétaires de 90 % du patrimoine sportif ».*

On ne peut cependant pas dire que, vingt ans après les lois de décentralisation, l'absence de répartition de compétences ait nuit au développement du sport. Au contraire, depuis les lois de décentralisation, la part de financement des collectivités a été multipliée par trois : elles consacraient, en 1981, 3 milliards d'euros au soutien et au développement du sport. En 2003, cette contribution s'élève à 9 milliards d'euros.<sup>1</sup>

Elles assument ainsi 74 % de la totalité du financement public accordé au sport.

**- La gestion partagée du sport en France requiert aujourd'hui une clarification.**

Dans le domaine sportif, on peut affirmer que, même s'il n'y a pas, au plan législatif, de transfert spécifique de compétences, le transfert a eu lieu de fait. Ainsi peut-on souligner que, d'après une étude commanditée par le Comité national olympique sportif français (CNOSF) en 2002<sup>2</sup>, 64 % des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) avaient opté pour inscrire dans leurs statuts la compétence optionnelle « sport ». Le sport en France est donc organisé sur une logique de gestion partagée : l'Etat, le mouvement sportif, les collectivités territoriales, mais aussi le secteur privé marchand interviennent dans ce domaine.

---

<sup>1</sup> 6<sup>e</sup> forum Sport et collectivités territoriales, de Grenoble -21 au 23 janvier 2004- : *Quelle gouvernance pour le sport ?*

<sup>2</sup> Voir les actes du colloque du 20 juin 2002 : « Le sport, acteur incontournable de l'aménagement du territoire »

Le développement des politiques publiques locales a accompagné une transformation profonde du « paysage sportif » français.

En deux décennies, le mouvement sportif, et plus particulièrement la cellule de base du mouvement sportif, le club, est passé de simple utilisateur de moyens publics (les équipements, les subventions) à un véritable partenaire dans la mise en œuvre des politiques publiques sportives. Ce partenariat entre collectivités et mouvement sportif pour développer des missions d'intérêt général a donné lieu à une multitude de relations croisées, formalisées le plus souvent par des conventions.

Si ce maillage entre les acteurs du sport constitue une richesse et a largement contribué à développer les activités physiques et sportives, il en résulte cependant aujourd'hui une superposition d'initiatives, parfois déconnectées de la demande sportive, résultat d'une concertation insuffisante dénoncée dans le cadre des Etats généraux du Sport en région.

Le manque de lisibilité des politiques sportives requiert **la mise en place d'une véritable politique publique locale de développement du sport**, dont les dispositions, introduites en première lecture à l'Assemblée nationale par six articles additionnels après l'article 76 du présent projet de loi, tentent de dessiner le contour.

Un chapitre IV intitulé « Le sport » a ainsi été créé dans le texte du projet de loi « Libertés et responsabilités locales », consacrant le rôle des collectivités territoriales dans le domaine sportif.

C'est à une demande forte émanant tant des élus locaux que des représentants du mouvement sportif à laquelle l'Assemblée nationale a tenté d'apporter une réponse en clarifiant les lignes stratégiques de l'action publique locale en faveur du sport.

Cette nouvelle architecture résulte des recommandations formulées par des élus, des responsables administratifs, des chercheurs ou professeurs d'universités et des acteurs du mouvement sportif réunis au niveau national, mais aussi local, dans des groupes de travail constitués pour réfléchir à l'évolution des politiques sportives, à l'occasion de l'élaboration du schéma de service collectif du sport en 2002, de la réunion des Etats généraux du Sport en région et au niveau national en 2003 ou dans le cadre du forum « Sport et collectivités territoriales » qui s'est tenu à Grenoble en 2004.

En dépit des divergences auxquelles ont pu aboutir ces différents groupes de réflexion, tous ont tenté de trouver des niveaux pertinents d'élaboration et de mise en œuvre des politiques sportives, avec la conviction que le sport devait constituer un élément central au service du développement durable des territoires.

### **- Le sport : une activité qui contribue à la création et au maintien de lien social**

Le sport, en effet, n'est pas un domaine comme les autres. Les valeurs qui lui sont attachées, –le sens de l'effort gratuit, l'esprit d'équipe et l'envie de gagner tout en respectant l'adversaire et en acceptant la défaite–, en fait un élément structurant d'un territoire, qui contribue à la création et au maintien du lien social.

Le ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative, M. Jean-François Lamour, rappelait ainsi en conclusion du colloque « Sport, Argent, Médias »<sup>1</sup>, organisé le 4 mars 2003 par la commission des affaires culturelles du Sénat, que « *Historiquement le sport a toujours été chargé de sens social. Il participe aux valeurs d'une société, il les reflète et participe à leur construction.* »

Réfléchir au lien qui existe entre sport et territoire ne se résume pas, par conséquent, à une démarche quantitative fixant des quotas d'équipements sur des territoires administrativement définis.

C'est ce qui ressort des travaux des comités et groupes de travail, dont les conclusions s'accordent sur l'impossibilité d'une répartition de compétences par niveaux de collectivités dans le domaine sportif.

### **- Le projet prime sur la compétence**

Les deux grandes lignes directrices qui se dégagent des recommandations remises par les différents groupes de travail, et dont s'inspire le dispositif adopté en première lecture à l'Assemblée nationale peuvent être ainsi résumées :

1- La politique publique sportive doit être pensée selon une logique de projets, et non en termes de compétence dévolue à telle ou telle collectivité ;

2- Il est indispensable d'avoir une vision transversale des projets, et, pour cela, d'associer le plus largement l'ensemble des partenaires, -représentants du mouvement sportif, collectivités territoriales et institutions-, à la définition, l'élaboration et l'évaluation des politiques sportives.

---

<sup>1</sup> *Sport, Argent, Médias – Rapport de M. Jacques Valade – n° 319 (2003-2004).*

**A. LA LIBERTÉ D'INTERVENTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES A ABOUTI À UNE GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ AINSI QU'À UNE SUPERPOSITION DES ACTIONS ET DU SOUTIEN AU MOUVEMENT SPORTIF**

30 % de la dépense sportive nationale, 74 % du financement public du sport, les dépenses des collectivités territoriales en faveur du mouvement sportif sont aujourd'hui un facteur-clé du développement tant des pratiques sportives que du sport professionnel en France.

Dans son allocution d'ouverture de la première table ronde du colloque « Sport, Argent, Médias » précité, le sénateur Bernard Murat, rapporteur du budget des sports pour la commission des affaires culturelles du Sénat, attirait l'attention des participants sur le fait que la contribution des médias en 2001 ne représentait que 0,7 milliard d'euros, soit 2,75 % de la dépense sportive française, loin derrière les 30 % dépensés par les collectivités territoriales.

*« N'oublions donc pas que ce sont en premier lieu les collectivités territoriales qui font vivre le sport en France »*, insistait-il, en rappelant que venaient ensuite les familles et les ménages, avec quelque 12,8 milliards de francs, soit plus de la moitié de l'enveloppe.

A titre de comparaison, en dépit des sommes considérables affichées, notamment celles des droits de retransmission télévisée des grandes manifestations sportives, la contribution des médias au financement du sport en France reste 11 fois moins importante que celle des collectivités territoriales.

Au sein de la dépense publique globale, la part des collectivités territoriales est encore plus significative, puisqu'elle représente 74 % du financement public total.

### **1. Le financement du sport par les collectivités territoriales**

Les collectivités territoriales ont consacré au sport, en 2000, 7,8 milliards d'euros<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Stat info septembre 2002 le poids économique du sport en 2000

Sur 20 ans, ce financement a été multiplié par 3 comme le montre le tableau suivant.

	1981	1990	2000
<b>Communes</b>	8,52 milliards de francs	22 milliards de francs	45,13 milliards de francs
<b>Départements</b>	225 millions de francs	1 801 millions de francs	3,28 milliards de francs
<b>Régions</b>	0	685 millions de francs	1,31 milliards de francs
<b>Total en francs courants</b>	8,75 milliards de francs	24,49 milliards de francs	49,77 milliards de francs
<b>Total en francs constants 2000*</b>	<b>17,06 milliards de francs</b>	<b>28,58 milliards de francs</b>	<b>49,77 milliards de francs</b>

\*Entre 1981 et 2000 l'inflation cumulée a été de 95 %

\*Entre 1990 et 2000, l'inflation cumulée a été de 16,7 %

Les collectivités territoriales ont en effet utilisé, via **la clause générale de compétence** instituée par les lois de 1982 et 1983, l'ensemble des moyens mis à leur disposition, qui sont autant de leviers d'action issus de la politique de décentralisation, afin d'apporter leur soutien au mouvement sportif.

Leur liberté d'action ne trouve de limites que dans **les dispositions qui encadrent leur possibilité d'accorder aux clubs sportifs des aides directes et indirectes.**

#### **- Le sport, une « affaire » d'intérêt local**

Les lois de 1982, fondatrices de la décentralisation, ont confié à chaque niveau de collectivité le soin de régler les affaires qui intéressent les populations implantées sur leurs territoires respectifs<sup>1</sup>.

Pratiqué par près de 26 millions de personnes, dont plus de 14 millions de titulaires de licences, adhérents à l'une des 174.000 associations sportives réparties sur tout le territoire, le sport devait inévitablement devenir une « affaire » d'intérêt local.

En une vingtaine d'années, les politiques de soutien et de développement des pratiques sportives ont pris une place à part entière au sein des assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

Les actions aujourd'hui menées par les collectivités locales prennent des formes diverses, qui vont de la mise à disposition d'équipements sportifs,

---

<sup>1</sup> L'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales indique que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Il en va de même pour le département (article L. 3211-1 du CGC) et pour la Région (article L. 4221-1 du CGCT).

-dont 90 % leur appartiennent-, de moyens de transport ou de locaux, en passant par l'organisation de manifestations sportives ou l'offre de prestations de services, jusqu'au subventionnement direct ou indirect des clubs professionnels et des associations.

Il est possible, en dépit de l'absence de compétences affirmées, d'identifier des axes forts de construction des politiques sportives locales, dont le tableau suivant montre la diversité :

COMMUNES	EPCI	DÉPARTEMENTS	RÉGIONS
<u>Équipements</u> - Construction et gestion d'équipements sportifs - Mise à disposition d'équipements sportifs (clubs, scolaires) - Mise à disposition de locaux administratifs (clubs)	<u>Équipements</u> - Construction et gestion d'équipements sportifs d'intérêt communautaire - Mise à disposition d'équipements sportifs - Mise à disposition de locaux administratifs (clubs)	<u>Équipements/aménagement</u> - Subvention et/ou construction d'équipements sportifs : .pour la pratique de l'EPS .touristiques - Gestion de certains équipements sportifs (bases de plein air, complexe sportif,...) - Subvention à la réhabilitation d'équipements	<u>Aménagement</u> - Financement des équipements sportifs des lycées - Soutien au développement d'équipements sportifs et touristiques structurants - Financement des équipements sportifs de haut niveau
<u>Soutien</u> - Subventions aux clubs sportifs - Subventions des clubs professionnels pour des missions d'intérêt général - Prestations de services avec les clubs professionnels - Mise à disposition de personnel : .enseignant des APS .administratif - Mise à disposition de moyens de transport - Attribution de matériels sportifs	<u>Soutien</u> - Subventions aux clubs sportifs - Prestations de services avec les clubs professionnels - Soutien à l'organisation de manifestations sportives	<u>Soutien</u> - Attribution de subventions aux clubs de « haut niveau » - Prestations de services avec les clubs professionnels - Attribution de subventions aux comités départementaux, au CDOS - Aide financière des athlètes de haut niveau - Prise en charge des frais de transport	<u>Soutien</u> - Soutien des centres de formation des clubs et des pôles - Subvention des clubs sportifs - Prestations de services avec les clubs professionnels - Soutien financier des ligues et des CROS - Aide au recrutement d'éducateurs - Soutien des athlètes de haut niveau.

COMMUNES	EPCI	DÉPARTEMENTS	RÉGIONS
<u>Animation</u> - Participation à l'enseignement de l'EPS dans les écoles primaires - Mise en place d'une école municipale des sports (actions péri-éducatives) - Mise en place d'animation sportive durant les vacances scolaires - Accueil du public sur les équipements	<u>Animation</u> - Participation à l'enseignement de l'EPS dans les écoles primaires - Mise en place d'animation péri et extra-scolaire. - Accueil du public sur les équipements - Organisation d'événements sportifs	<u>Conseil</u> - Conseil aux communes et EPCI sur la construction - Programmation d'équipements, évaluation des besoins - Conseil aux clubs sur la gestion et fiscalité	<u>Formation</u> - Suivi social des athlètes (reconversion, mise en œuvre de formations adaptées) - Formation des cadres professionnels ou bénévoles
<u>Manifestations</u> - Organisation de manifestations sportives - Coorganisation de manifestations sportives		<u>Animation</u> - Mise en place d'animation sportive avec des animateurs départementaux - Animation pendant les vacances scolaires	<u>Promotion</u> - Soutien à l'organisation de manifestations - Sonorisation des événements sportifs
		<u>Promotion</u> - Organisation ou participation à l'organisation de manifestations - Sports de haut niveau - Equipe individuelle	

A côté de ces initiatives, qui résultent d'une politique volontariste des assemblées délibérantes des collectivités, certaines interventions ressortent de l'attribution obligatoire de certaines compétences.

#### **- Les interventions dans le cadre de compétences obligatoires issues des lois de décentralisation**

Il existe un domaine dans lequel l'investissement des collectivités n'est pas optionnel : il s'agit des équipements sportifs nécessaires à l'éducation physique et sportive, dont l'enseignement est obligatoire dans les écoles maternelles et élémentaires et dans les établissements d'enseignement du second degré et d'enseignement technique, en vertu de l'article L. 312-3 du code de l'éducation.

La construction des ces équipements, leur entretien et leur mise aux normes incombent aux collectivités compétentes en matière d'éducation.

Ainsi les régions doivent-elles assurer cette dépense dans les lycées<sup>1</sup>, les départements dans les collèges<sup>2</sup> et les communes dans les écoles et classes élémentaires et maternelles<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Article L. 214-6 du code général des collectivités territoriales

<sup>2</sup> Article L. 213-3 du CGCT

<sup>3</sup> Article L. 212-4 du CGCT

Le développement de l'intercommunalité a été, par ailleurs, l'occasion d'investir le champ sportif.

La loi du 12 juillet 1999 relative à l'intercommunalité autorise les communautés d'agglomération à exercer en lieu et place des communes membres des compétences en matière de sport et de culture. Cette compétence est définie par l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales comme la possibilité de prendre en charge la « construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ». La même faculté est offerte aux communautés de communes et aux communautés urbaines, à titre obligatoire concernant ces dernières, en vertu des articles L. 5214-16 et L. 5215-19 du CGCT.

En 2002, la majorité des EPCI avaient opté pour la compétence optionnelle « sport » : 40 % des communautés de communes et 77 % des communautés d'agglomérations l'avaient inscrite dans leur statut. 59 % de ces établissements menaient au moins une opération dans le domaine du sport. Ces actions portaient principalement sur les équipements, pour 80 % des EPCI, 49 % ayant également entrepris des actions (de façon cumulative ou alternative) dans le domaine de l'animation sportive<sup>1</sup>.

La décentralisation de la politique publique sportive existe également de fait dans chacun des niveaux territoriaux sur la base de compétences attribuées dans des secteurs spécifiques.

Ainsi, la région, investie par les lois de 1982 de la politique de formation ou d'aménagement et de développement du territoire, contribue-t-elle, dans le champ de ses compétences, à la formation des éducateurs physiques et sportifs (EPS).

De même, le département, chargé d'établir le plan des itinéraires de promenade et de randonnée, « après avis des communes intéressées », en vertu de l'article L. 361-1 du code de l'environnement, joue le rôle de chef de file dans le domaine des sports dits « de nature ».

Le caractère relativement souple de ce cadre législatif trouve cependant ses limites dans la réglementation des aides directes et indirectes accordées aux associations et aux clubs sportifs.

#### **- L'assouplissement de la réglementation des aides directes et indirectes**

Dans un souci de transparence et pour prévenir des risques de dérives, le législateur a encadré les marges de manœuvre des collectivités qui souhaiteraient apporter leur soutien aux principaux acteurs du mouvement sportif, à savoir les clubs et les associations qui leur servent de base.

---

<sup>1</sup> *Rapport Sport et répartition des compétences territoriales remis au CNOSF en 2002.*

Ainsi, les articles 19-1 à 19-4 de la loi du 16 juillet 1984 relative aux activités physiques et sportives, modifiés par les lois du 28 décembre 1999 et du 6 juillet 2000, encadrent la possibilité pour les collectivités territoriales de leur accorder des aides directes ou indirectes.

Un moment programmé, la disparition des subventions publiques des collectivités territoriales aux sociétés sportives professionnelles fut remise en cause par la loi du 28 décembre 1999. Aujourd'hui, les clubs professionnels et leurs associations sont fondés à recevoir des subventions publiques locales, dans une limite de 2,3 millions d'euros par saison, pour des missions précisées par les textes : la formation des jeunes sportifs ; la sécurité dans les stades ; l'animation sociale.

Les contrats de prestations de service (sponsoring, achats de places...) entre clubs et collectivités font également l'objet d'un plafonnement à 1,6 million d'euros dans la limite de 30 % des produits de l'année écoulée.

Au-delà des aides directes, qui ne peuvent plus comporter, à la différence du passé, de cautionnements d'emprunts, les clubs bénéficient parfois de contributions « indirectes », le plus souvent en nature : location de stades ou de salles couvertes à des conditions avantageuses ; mise à disposition gracieuse de personnel ou de locaux ; exonération de la taxe sur les spectacles... Il convient de rappeler que 90 % des équipements sportifs appartiennent aux collectivités territoriales, qui en disposent donc comme bon leur semble.

Si la possibilité pour les collectivités de soutenir les clubs et associations sportives est donc encadrée, la liberté reste néanmoins la règle et a généré de très grandes disparités dans l'implication des collectivités, en fonction des traditions locales, mais aussi de la présence de clubs plus ou moins influents sur leurs territoires.

## **2. Une grande hétérogénéité des actions et du soutien au mouvement sportif**

L'investissement global croissant des collectivités territoriales dans le sport cache, toutefois, de grandes disparités : rapportée en terme de budget par habitant, la dépense sportive varie d'une région à l'autre de 1,64 à 7,71 euros, et l'écart se creuse encore pour les autres niveaux de collectivités territoriales (de 1,85 à 15,25 euros pour les départements, de 4,73 à 533 euros pour les communes)<sup>1</sup>, comme le montre le tableau ci-après :

---

<sup>1</sup> *Conclusions du groupe national de travail des États généraux du Sport consacré au « sport et territoires ».*

Données 2001	Plus petit et plus gros budget par habitant	Moyenne budget par habitant
Régions	De 1,64 € à 7,71 €	5,54 €
Départements	De 1,85 € à 15,25 €	8 €*
Communes (plus de 3 000 hab)	De 4,73 € à 533 €	81,41 €

\*estimation

### 3. Une concertation insuffisante dénoncée dans le cadre des Etats généraux en région.

Les documents de travail rendus à l'issue des Etats généraux du Sport en régions dressent unanimement le constat d'une superposition anarchique d'initiatives, guidées par une logique déconnectée de la pratique sportive réelle.

*« Face au flou juridique, aux libertés offertes par les textes, aux intérêts manifestés par chacun des acteurs concernés, il apparaît des partenariats plus ou moins organisés »<sup>1</sup>.*

C'est moins la contre-productivité qui en résulte en termes de satisfaction de la demande sportive que l'opacité des décisions et des logiques à l'œuvre dans la mise en place de ses réseaux que dénoncent les participants du groupe de travail. Ainsi, sont particulièrement soulignées *« les habitudes déjà prises, fondées sur des fonctionnements souvent complexes, plus ou moins directement liés à la qualité des relations humaines entretenues avec des élus qui ne savent pas toujours bien instaurer des démarches participatives »*.

Il est possible d'identifier deux facteurs, responsables de cette situation : d'une part, le manque de concertation entre les acteurs et, d'autre part, la méconnaissance de l'évolution des besoins sociaux.

- Le **manque de concertation entre les acteurs** découle de la grande liberté d'action laissée aux acteurs publics décentralisés, chacun développant des stratégies aveugles aux autres en fonction de ses intérêts propres. *« Tout se passe comme si chaque collectivité jouait sa partition sans tenir compte de celle des autres »*, car, suivant en cela leurs promesses et leurs objectifs électoraux, *« les élus ont cherché à marquer leur territoire grâce au sport »<sup>2</sup>.*

La réunion des représentants des différentes collectivités au sein d'instances de pilotage, telles que la conférence régionale de développement

<sup>1</sup> Les actes des États généraux du Sport en Bretagne

<sup>2</sup> Conclusions du groupe national de travail des états généraux du sport «Le sport et les territoires ».

du sport au niveau régional (**article 76 ter**) ou la commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature au niveau départemental (**article 76 quater**) tente de remédier à l'isolement des acteurs et à mettre en place des mécanismes concertés à tous les niveaux de l'élaboration des politiques sportives.

- Le **manque de lisibilité des politiques sportives** découle également de la méconnaissance de l'évolution des besoins sociaux.

La diversification des pratiques sportives, phénomène social majeur des trente dernières années, ne s'est pas accompagnée de la mise en place d'observatoire territorial ou de comité d'analyse.

Les sources d'informations des décideurs publics sont, par conséquent, aussi diverses que les initiatives prises par les acteurs du mouvement sportif et évolutif en fonction du degré de connivence qui existe entre les premiers et les seconds.

L'absence de diagnostic partagé entre les acteurs expliquerait en partie l'atomisation des politiques publiques.

L'instauration de documents de pilotage (schéma régional de développement du sport, plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature) est destinée à pallier cette lacune.

#### ***B. LES PROPOSITIONS DES GROUPES DE TRAVAIL NATIONAUX MIS EN PLACE DANS LE CADRE DES ÉTATS GÉNÉRAUX DU SPORT EN 2002***

Deux groupes de travail ont spécifiquement été constitués afin de formuler des propositions sur une nouvelle architecture de l'organisation publique sportive : le premier a axé ses travaux sur « le rôle de l'Etat dans le sport », le second sur « le Sport et les territoires ».

Un consensus a émergé sur deux axes forts :

- dans le domaine sportif, il s'agit plus de clarifier les responsabilités et de coordonner les interventions que de décentraliser les compétences, qui ont été investies de fait par les collectivités ;

- pour créer des synergies avec les dispositifs et les moyens existants, il est suggéré de respecter les compétences décentralisées des collectivités territoriales et de les décliner dans le secteur sportif.

## **1. Clarifier plutôt que décentraliser les compétences**

La clarification de l'architecture de la politique du sport est souhaitée tant par les élus locaux que par les responsables ou acteurs du mouvement sportif.

M. Patrick Bayeux, maître de conférence à l'université de Toulouse, stigmatisait la sédimentation des différents niveaux de politiques sportives lors d'une intervention prononcée à l'occasion du 6<sup>e</sup> forum « Sport et Collectivités territoriales », dans laquelle il dénonçait la stratégie du « chacun pour soi » des différents acteurs du sport intervenant sur un même territoire.

Le haut niveau symbolise cet enchevêtrement : toutes les collectivités interviennent alors que le haut niveau relève, en vertu des dispositions légales, de l'Etat et des fédérations.

Il en va de même pour l'animation : alors qu'elle est généralement prise en charge par les communes, certains départements, au nom de la solidarité avec les communes rurales, interviennent cependant dans ce secteur et les établissements publics de coopération intercommunale, voire les pays, n'hésitent pas à recruter des éducateurs pour satisfaire des besoins non pris en compte.

Les équipements sportifs relèvent quant à eux de la commune, de l'EPCI, du conseil général et parfois de la région. La loi « Chevènement » invite en effet, à partir d'une analyse de l'intérêt communautaire, à un partage de la compétence « construction, aménagement, entretien et gestion des équipements sportifs » entre communes et EPCI.

Cette superposition d'interventions a conduit le groupe de travail national constitué dans le cadre des Etats généraux du Sport sur le thème « le Sport et les territoires » à dresser un état des lieux d'où se dégagent trois zones : une zone claire, pour laquelle les domaines d'intervention sont bien identifiés par niveau de collectivités ; une zone de doublon où ils sont partagés entre plusieurs niveaux de collectivités et une zone floue pour laquelle les actions développées dépendent des choix politiques locaux, schématisées dans le tableau suivant :

ZONE	DOMAINE D'INTERVENTION OU PUBLIC CIBLE
Zone lisible	<ul style="list-style-type: none"> <li>- équipements sportifs nécessaires à la pratique de l'EPS</li> <li>- soutien financier aux comités départementaux ou régionaux</li> </ul>
Zone de doublon	<ul style="list-style-type: none"> <li>- soutien financier aux clubs sportifs</li> <li>- soutien financier aux sportifs et aux sports de haut niveau</li> <li>- construction et gestion des équipements sportifs</li> <li>- financement des équipements sportifs</li> </ul>
Zone floue	<ul style="list-style-type: none"> <li>- animation sportive dans certains départements</li> <li>- organisation de manifestations sportives</li> <li>- prise en charge des transports pour l'accessibilité aux équipements</li> <li>- soutien à l'emploi dans les associations sportives</li> <li>- formation des dirigeants</li> </ul>

La multiplication des textes législatifs et réglementaires, face au développement, –parfois spontané–, des pratiques sportives a également accru les contraintes qui pèsent sur les décideurs publics.

Il s'agit pour eux de concilier la satisfaction d'une demande sociale croissante avec des impératifs contradictoires, -définis notamment dans le schéma de services collectifs du sport mis en place par la loi du 25 juin 1999<sup>1</sup>-, tels que la réduction des inégalités d'accès aux pratiques sportives ou l'inscription du sport dans une logique de développement durable du territoire.

Dans ce contexte, la définition d'orientations stratégiques permettrait d'éclairer les assemblées délibérantes sur la définition de leurs actions prioritaires.

L'examen des politiques sportives locales existantes a par ailleurs permis de constater que la mise en œuvre d'un projet sportif au niveau local était totalement détachée d'une logique de partage de compétences.

Les participants au groupe de travail « Le Sport et les territoires » ont tiré de leurs observations (notamment de l'examen des politiques sportives développées par les EPCI) que « 20 ans après les premières lois de décentralisation, **la construction dans le domaine sportif, a posteriori, d'une répartition de compétences par niveaux de collectivités est impossible** ».

La prise en charge des actions sportives d'intérêt communautaire par les établissements publics de coopération intercommunale montre en effet

---

<sup>1</sup> Loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

qu'il n'y a pas un territoire pertinent mais il y a des territoires pertinents pour une même compétence ou un domaine d'intervention donné.<sup>1</sup>

C'est la raison pour laquelle il est proposé, non pas d'attribuer telle ou telle compétence à tel niveau de collectivité, mais de désigner des chefs de file selon la finalité de la pratique sportive : éducation, insertion, compétition, loisirs, détente, haut niveau...

Le chef de file est en quelque sorte le maître d'ouvrage de la compétence, il fixe les orientations, recherche la cohérence et l'optimisation des moyens. Il est chargé de déterminer les modalités de l'action commune. Pour autant, il n'est pas obligatoirement le seul intervenant et le seul financeur possible.

## **2. Respecter les compétences originelles des collectivités territoriales et les décliner dans le domaine sportif.**

Il est en effet possible aujourd'hui de conjuguer les compétences actuelles des collectivités territoriales dans le domaine sportif.

Le tableau suivant propose des possibilités d'application au secteur sportif de politiques déjà mises en œuvre par les collectivités territoriales dans le cadre de leurs attributions :

<b>COLLECTIVITÉS</b>	<b>COMPÉTENCES INCOMBANT DÉJÀ AUX COLLECTIVITÉS</b>	<b>EXEMPLES D'APPLICATION DANS LE DOMAINE SPORTIF</b>
<b>Région</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aménagement du territoire</li> <li>- Formation</li> <li>- Lycées</li> <li>- Subvention des missions d'intérêt général</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prise en compte du sport dans le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire</li> <li>- Formation des dirigeants et des sportifs de haut niveau</li> <li>- Equipements pour l'EPS</li> <li>- Soutien au mouvement sportif régional</li> </ul>
<b>Département</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Solidarité</li> <li>- Social</li> <li>- Transport</li> <li>- Collège</li> <li>- Subvention des missions d'intérêt général</li> <li>- Sport de nature</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan de réhabilitation d'équipements sportifs</li> <li>- Soutien à l'animation sportive en milieu rural</li> <li>- Prise en charge de la pratique sportive pour des populations défavorisées</li> <li>- Transport sur les lieux de pratiques sportives</li> <li>- Equipements pour l'EPS</li> <li>- Soutien au mouvement sportif départemental</li> <li>- Création des commissions départementales des espaces sites et itinéraires relais aux sports de nature</li> </ul>

<sup>1</sup> Conclusions du groupe de travail « le sport et les territoires » dans le cadre des états généraux du sport.

COLLECTIVITÉS	COMPÉTENCES INCOMBANT DÉJÀ AUX COLLECTIVITÉS	EXEMPLES D'APPLICATION DANS LE DOMAINE SPORTIF
<b>EPCI et Commune (Le partage doit se faire au niveau local dans le cadre d'un débat sur l'intérêt communautaire)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipements d'intérêt communautaire</li> <li>- Equipements et services de proximité locaux</li> <li>- Animation de la cité</li> <li>- Sécurité</li> <li>- Ecole primaire</li> <li>- Subvention des missions d'intérêt général</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transfert au niveau intercommunal des équipements sportifs d'intérêt communautaire</li> <li>- Construction d'équipements sportifs</li> <li>- Animation et encadrement sportif</li> <li>- Soutien au mouvement sportif</li> </ul>

C'est dans le droit fil de ces propositions que s'inscrivent les dispositions introduites dans le présent projet de loi en première lecture à l'Assemblée nationale.

***C. LES DISPOSITIONS INTRODUITES DANS LE TEXTE EN PREMIÈRE LECTURE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN CHAPITRE IV CONSACRÉ AU SPORT***

Les députés ont adopté en première lecture six articles nouveaux, créant un chapitre IV intitulé : « Le Sport », valorisant le rôle des collectivités territoriales dans le développement du sport.

**1. L'institution et la consécration d'instances locales de concertation et de coordination des acteurs des politiques sportives locales**

De toute évidence, il n'y a pas, à l'heure actuelle, de « gouvernance du sport » en France, pour reprendre l'intitulé du 6<sup>e</sup> forum « Sport et collectivités territoriales » qui s'est tenu à Grenoble du 21 au 23 janvier 2004.

Cette notion répond à la nécessité d'associer les différents partenaires des politiques sportives locales à la prise de décision le plus en amont possible, pour assurer la compréhension des enjeux, des contraintes des uns et des autres et rapprocher les points de vue pour construire un consensus.

Il est ressorti de l'ensemble des travaux des groupes de travail que le niveau régional est le plus pertinent pour la mise en place d'une telle structure.

C'est l'objet de **l'article 76 ter** introduit à l'Assemblée nationale, qui crée un article 19-5 dans la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, dont le dispositif prévoit :

- la création d'une instance de concertation entre les acteurs du monde sportif au niveau régional : **la conférence régionale de**

**développement du sport** (y siègeront les représentants des collectivités territoriales, les représentants du sport, principalement du comité régional olympique et sportif et des comités départementaux olympiques et sportifs, sur proposition du préfet de région, les représentants des services et établissements publics de l'Etat en région ainsi que des personnalités qualifiées) ;

- l'élaboration *d'un projet de schéma régional de développement du sport*, qui devrait donner une visibilité aux politiques sportives locales. L'ambition est de bâtir un « projet sportif » consensuel, approuvé par le conseil régional ;

- la mise en œuvre *d'une évaluation* du schéma, évaluation aujourd'hui inexistante dans le domaine sportif.

**L'article 76 quater** consacre, par ailleurs, le rôle de la commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux **sports de nature** (CDESI), créée par la loi la loi du 6 juillet 2000 dite Buffet, dont la vocation première est d'être un « carrefour d'échange » permanent entre les élus, les techniciens des collectivités territoriales, et les représentants des pratiquants et des fédérations des sports de nature.

Le dispositif proposé élargit sa représentativité à deux autres catégories de personnes, à savoir les représentants du comité départemental olympique et sportif et ceux des associations de défense de l'environnement et la place « auprès » du président du conseil général.

Désormais créée par délibération du conseil général, alors que la loi Buffet de 2000 renvoyait à un décret en Conseil d'Etat -qui n'a jamais été pris- la fixation des règles de sa composition et ses modalités de fonctionnement, la CDESI devient un outil à part entière de la politique départementale.

## **2. La désignation de collectivités « chef de file » dans certaines disciplines sportives**

**L'article 76 quater** confie au département le développement maîtrisé des sports de nature. Le dispositif proposé **transfère au conseil général** la responsabilité de l'établissement du plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (qui relevait de la CDESI depuis la loi du 6 juillet 2000).

**L'article 76 sexies** consacre également le département comme « chef de file » pour le développement de la pratique sportive des handicapés et des personnes qui rencontrent des difficultés sociales.

Les autres articles tirent ensuite les conséquences de ce dispositif, en prévoyant, d'une part, la possibilité pour les départements d'utiliser le produit de la taxe des espaces naturels sensibles pour acquérir, aménager et gérer les espaces, sites et itinéraires figurant au plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (PDESI) (**article 76 bis**) et, d'autre part, la modification de l'autorité administrative compétente pour prescrire les mesures d'accompagnement compensatoires ou correctrices des travaux susceptibles de porter atteinte aux espaces, sites ou itinéraires inscrits au PDESI, en conséquence du transfert au conseil général de la responsabilité de l'établissement du plan (**article 76 quinquies**).

#### ***D. LA POSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES***

Bien que souscrivant à la volonté de valoriser le rôle des collectivités territoriales dans la politique publique sportive ainsi qu'à la nécessité de clarifier les interventions des différents acteurs, votre commission considère que le dispositif proposé ne correspond pas à la véritable politique de développement du sport qu'appelaient de leurs vœux les auteurs des conclusions des Etats généraux du Sport. Il n'a qu'une portée déclarative.

Outre les incertitudes juridiques, il ressort surtout de l'examen des dispositions que leur adoption en l'état aboutirait à fragiliser les élus investis de nouvelles responsabilités.

Le département, désigné comme « collectivité chef de file » pour les sports de nature, est particulièrement concerné, aucune des difficultés juridiques soulevées au cours de l'examen des projets de loi antérieurs portant sur ces disciplines n'ayant été tranchée.

Dans le domaine des sports dits de nature, il ressort en effet de différentes études que plus de la moitié des pratiquants s'y adonnent hors encadrement, et cette proportion est beaucoup plus élevée pour certains sports de montagne : ainsi, 71 % des adeptes de l'escalade déclarent pratiquer ce sport sans encadrement<sup>1</sup>.

Or, en dépit des sollicitations répétées des fédérations concernées, aucune réglementation n'est venue lever les incertitudes sur les droits et les obligations des différents acteurs impliqués, notamment en ce qui concerne l'obligation générale de sécurité des personnes et des biens.

Faut-il rendre possible la mise en cause des personnes privées propriétaires des terrains sur lesquels se déroulent les pratiques, afin de les inciter à prendre des mesures de sécurité, ou bien le transfert au département de la responsabilité du développement de ces sports l'investit-il d'une

---

<sup>1</sup> La lettre de l'économie du sport n° 710 du vendredi 4 juin 2004

obligation générale de veille, ce qui impliquerait une mise en cause systématique de la responsabilité des élus locaux en cas d'accident ?

En ce qui concerne les instances de concertation et de coordination, tant celle qui est mise en place au niveau régional (la CRDS) que celle qui est confirmée au niveau départemental (la CDESI relative aux sports de nature), les dispositifs proposés ne paraissent pas à votre commission assez finalisés pour pouvoir être adoptés dans le cadre du présent texte.

Concernant en particulier la conférence régionale chargée de proposer des orientations stratégiques pour la politique sportive au niveau local, rien ne permet de trancher la question de son statut ni celle de la valeur juridique à conférer au schéma de développement du sport, dont elle a la charge de proposer le projet.

Par ailleurs, parmi ses missions, **la politique des équipements sportifs n'est en aucune façon mentionnée**, alors même que, suite au rapport de notre collègue le sénateur Pierre Martin remis au ministre des sports, ce dernier a confié au CNAPS une mission de recensement national des équipements sportifs, qui devrait déboucher sur une nouvelle stratégie de planification.

Considérant que la refondation de la politique sportive locale mérite une réflexion plus approfondie et concertée avec l'ensemble des acteurs concernés, votre commission vous proposera, pour la plupart des articles, des amendements de suppression, tout en appelant de ses vœux l'entrée en vigueur des textes déjà prévus par des dispositions législatives antérieures, notamment le décret d'application de la loi dite « Buffet » de 2000 permettant la mise en place effective des CDESI relatives aux sports de nature.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 51*

(Articles L. 822-1 et L. 822-2 du code de l'éducation)

### **Logement étudiant**

Cet article est composé de deux paragraphes, qui tendent à modifier respectivement les articles L. 822-1 (qui concerne le Conseil national des œuvres universitaires et scolaires : CNOUS) et L. 822-2 (relatif à la composition du conseil d'administration de ce conseil) du code de l'éducation :

- le paragraphe I a pour objet principal de transférer aux communes et à leurs groupements la responsabilité des locaux destinés au logement étudiant ;

- le paragraphe II tend à prévoir la présence de représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements au sein des conseils d'administration du CNOUS et des conseils régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS).

Ce dernier ayant été adopté conforme par l'Assemblée nationale, **seul le paragraphe I reste en discussion** à ce stade de la procédure législative.

- Le **premier alinéa du paragraphe I** du texte proposé pour l'article L. 822-1 reconnaît au réseau des œuvres universitaires une mission d'ordre social envers les étudiants.

Sur la proposition de votre rapporteur, le Sénat avait précisé, en première lecture, que ce réseau doit veiller à adapter les prestations aux besoins des étudiants.

L'Assemblée nationale a adopté cet alinéa sans modification.

- Le **deuxième alinéa** désigne les CROUS comme autorités décisionnaires en matière d'attribution des logements destinés aux étudiants.

L'Assemblée nationale, jugeant cette rédaction trop restrictive, a rétabli –avec l'avis favorable du Gouvernement– le texte initial du projet de loi sur ce point, afin de viser plus généralement les décisions d'admission des étudiants bénéficiaires des œuvres universitaires.

- Au **troisième alinéa**, qui confie aux communes ou à leurs groupements la charge de la construction, de la reconstruction, de l'extension, des grosses réparations et de l'équipement des locaux destinés au logement des étudiants, le Sénat avait décidé –sur l'initiative conjointe de la commission au fond et des commissions saisies pour avis– de réserver ce transfert aux seules communes et groupements qui en feraient la demande, compte tenu de l'état de vétusté du parc de logement étudiant concerné.

- Les **quatrième et cinquième alinéas** fixent les modalités du transfert à ces collectivités territoriales des biens appartenant à l'Etat et affectés au logement des étudiants. Le Sénat avait adopté plusieurs amendements tendant :

- à préciser que ce transfert de propriété est effectué à titre gratuit et ne donne lieu au versement d'aucun droit, taxe ou honoraire ;

- à supprimer la référence, devenue redondante compte tenu de la rédaction adoptée au deuxième alinéa, à l'attribution des logements étudiants par les CROUS ;

- à encadrer les conditions du transfert, en précisant que la convention conclue entre le CROUS et la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale devra dresser un diagnostic de l'état des logements ;

- à prévoir que cette convention devra également inclure les modalités de participation de l'échelon local à la décision d'attribution.

L'Assemblée nationale a adopté l'essentiel de ces dispositions. Elle a toutefois adopté un amendement de précision, qui a pour conséquence d'introduire une redondance inutile.

En outre, elle a adopté un amendement de M. Michel Piron (UMP-Maine-et-Loire), en dépit de l'avis défavorable de sa commission des lois, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse de l'Assemblée, tendant à permettre aux CROUS de déléguer aux universités qui le souhaitent la possibilité d'attribuer directement des logements aux étudiants.

- Le Sénat avait largement remanié le **sixième alinéa**, qui définit un dispositif spécifique pour la région Ile-de-France. En effet, il avait ouvert à cette région la possibilité d'assumer la charge du logement étudiant si la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale y renonce dans un délai d'un an après avoir été invité à l'exercer.

Par ailleurs, le Sénat avait supprimé la disposition de cet alinéa qui rendait facultative l'élaboration d'un schéma régional du logement social étudiant.

L'Assemblée nationale a adopté cet alinéa sans modification.

- Enfin, le Sénat avait adopté un **alinéa additionnel** qui a pour objet de prévoir la participation des représentants du Conseil supérieur des Français établis hors de France au conseil d'administration du Centre national des œuvres universitaires.

L'Assemblée nationale a adopté conforme cet alinéa.

### Position de la commission

Votre commission a adopté **une nouvelle rédaction du deuxième alinéa** du I du texte proposé par l'article 51 pour l'article L. 822-1 du code de l'éducation.

- Cette rédaction tend, en premier lieu, à **mentionner spécifiquement le rôle des CROUS en matière d'attribution des logements étudiants et à ne viser que cette mission**, dans la mesure où l'article 51 concerne exclusivement ce sujet. En outre, il serait inapproprié de désigner les CROUS comme autorités décisionnaires en matière d'admission des étudiants à l'ensemble des œuvres universitaires, car tel n'est pas le cas, par exemple, pour l'attribution des bourses. Votre commission vous propose donc de revenir à la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture pour le deuxième alinéa de l'article. Est ainsi clairement affirmée la compétence des CROUS pour l'attribution de l'ensemble des logements étudiants, qu'ils soient transférés par l'Etat ou construits par les communes ou leurs groupements.

Par cohérence, le Sénat avait supprimé la référence à cette mission qui figurait au quatrième alinéa du projet de loi initial, car elle était devenue redondante compte tenu de la rédaction adoptée pour le deuxième alinéa. Or, les amendements adoptés par l'Assemblée nationale entraînent la suppression *de facto* de toute référence à cette mission pourtant essentielle des CROUS, ce qui n'est d'ailleurs pas sans inquiéter les organisations étudiantes. Celles-ci craignent, en particulier, que l'attribution des logements puisse être confiée à d'autres opérateurs. Comme elle l'avait soutenu en première lecture, votre commission estime que les communes ou les groupements qui décideraient la

construction de nouveaux logements étudiants doivent pouvoir en confier le fonctionnement et l'entretien courant à l'organisme de leur choix, mais que la gestion des attributions doit rester du ressort des CROUS.

- Cette rédaction vise, en second lieu, à **supprimer l'amendement** adopté par l'Assemblée nationale, **qui tend à** inscrire dans la loi la pratique permettant aux CROUS de **déléguer aux universités** le souhaitant la possibilité d'exercer les missions qui leur sont attribuées.

Votre commission a, par ailleurs, adopté **un amendement au quatrième alinéa** du même paragraphe afin de **supprimer une redondance**, l'Assemblée nationale ayant fait mention une seconde fois du caractère gratuit du transfert des logements étudiants appartenant à l'Etat, aux communes ou aux groupements de communes.

Votre commission vous propose de donner un **avis favorable à cet article, sous réserve de l'adoption des amendements proposés.**

#### *Article 64*

### **Transfert du patrimoine immobilier**

- Le **Sénat** avait complété cet article procédant au transfert en pleine propriété aux départements et régions des biens immobiliers des collèges et lycées. Ce transfert est de droit pour les biens appartenant à l'Etat, soumis à l'accord des parties pour ceux appartenant à une commune ou groupement de communes.

Tout d'abord, avec avis de sagesse du Gouvernement, le Sénat avait adopté un amendement précisant, que, dans ce dernier cas, le transfert était gratuit et de droit dès lors que le département ou la région effectue sur ces biens des travaux de construction, de reconstruction, d'extension ou des grosses réparations.

En outre, la Haute Assemblée avait adopté un amendement présenté par le groupe socialiste, prévoyant qu'un état sur la présence d'amiante, de plomb ou de termites devait préalablement être communiqué à la collectivité bénéficiaire du transfert de propriété.

- L'**Assemblée nationale** a modifié la rédaction ainsi adoptée par le Sénat :

- d'une part, en limitant le transfert de droit des biens appartenant à une commune ou groupement de communes ayant fait l'objet par la

collectivité de travaux de construction, de reconstruction ou d'extension. Il est apparu en effet que l'interprétation de la notion de « grosses réparations » pouvait donner lieu à contentieux au plan juridique ;

- d'autre part, en supprimant la dernière disposition introduite, prévoyant un diagnostic sur l'état des biens transférés.

### Position de la commission

Dans la mesure où cette dernière précision, adoptée contre l'avis du Gouvernement, était superfétatoire par rapport à la législation en vigueur, **votre commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article**, dans sa rédaction ainsi simplifiée.

## *Article 66*

### **Sectorisation des collèges**

- Sur proposition de M. Eric Doligé (UMP-Loiret), le **Sénat** avait complété cet article par un paragraphe II prévoyant la possibilité, pour les collectivités territoriales, de participer, selon des conditions fixées par convention, aux frais de transport collectif des élèves vers les établissements dont elles ont la charge.

- L'**Assemblée nationale**, sur proposition des rapporteurs des commissions saisies au fond et pour avis, estimant que la rédaction de cette disposition manquait de clarté, **a supprimé ce paragraphe II.**

### Position de la commission

Cette disposition, visant *a priori* à clarifier la répartition des charges entre collectivités en matière de transport scolaire, aboutit en effet à une situation complexe au plan juridique. Par ailleurs, elle est superflue, dans la mesure où, aux termes de l'article L. 213-12 du code de l'éducation, le conseil général ou l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains peuvent confier, par convention, tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à des communes, groupements de communes, établissements d'enseignement ou associations. Les charges correspondantes sont, dans tous les cas, compensées par l'Etat. Enfin, s'agissant des lycées, le transport des élèves s'intègre le plus souvent au transport commun ordinaire.

On rappellera en outre que, sur proposition de votre rapporteur pour avis, le Sénat a inséré au présent texte de loi un article 70 bis, adopté conforme par l'Assemblée nationale, prévoyant que le département est consulté avant toute décision susceptible d'entraîner une modification des besoins en matière de transport scolaire.

Votre commission a donc émis un **avis favorable à l'adoption de cet article.**

### *Article 67*

#### **Transfert aux départements et aux régions des personnels techniciens, ouvriers et de service**

##### *I. Texte adopté par l'Assemblée nationale*

L'Assemblée nationale a adopté cet article, après lui avoir apporté deux modifications :

- d'une part, au paragraphe X, relatif aux relations entre le chef d'établissement et la collectivité de rattachement ;

- d'autre part, en ajoutant un nouveau paragraphe XIII.

##### **• Les précisions introduites au paragraphe X**

Le **paragraphe X**, sensiblement modifié en première lecture au Sénat, à l'initiative de votre rapporteur pour avis, instaure un lien direct entre le chef d'établissement et le président de la collectivité de rattachement pour la mise en œuvre des compétences transférées à cette dernière par le présent article, à savoir l'accueil, la restauration, l'hébergement et l'entretien général et technique des collèges ou lycées.

Alors que le texte initial présenté par le Gouvernement prévoyait le recours à une convention organisant les relations entre l'établissement et la collectivité de rattachement, la rédaction adoptée par le Sénat précise que le président du conseil général ou régional fait connaître au chef d'établissement les objectifs fixés par la collectivité et les moyens que celle-ci alloue à cet effet, le chef d'établissement étant chargé de mettre en œuvre ces objectifs et de rendre compte de l'utilisation des moyens.

L'Assemblée nationale a complété ce texte par l'introduction de **deux nouveaux alinéas** :

- Le **premier**, issu d'un amendement parlementaire adopté lors des débats en séance publique, apporte des précisions relevant essentiellement du domaine réglementaire.

Tout d'abord, il convient de remarquer que la référence à l'organisation interne de l'établissement public local d'enseignement (EPL) –« le chef d'établissement est assisté par les services d'intendance et d'administration »– n'a pas lieu de figurer au niveau du texte de loi.

S'agissant de la précision selon laquelle le chef d'établissement « encadre et organise le travail des personnels techniciens, ouvriers et de service placés sous son autorité », cette disposition est, certes, superfétatoire. En effet, selon l'article L. 421-23 du code de l'éducation, « les agents de l'Etat ou des collectivités territoriales affectés dans un établissement public local d'enseignement (...) sont administrés par l'autorité dont ils dépendent statutairement et sont placés sous l'autorité du chef d'établissement ». De même, l'article 8 (2°) du décret n° 85-924 du 30 août 1985, relatif aux établissements publics locaux d'enseignement, précise que le chef d'établissement « a autorité sur l'ensemble des personnels affectés ou mis à disposition de l'établissement » et « fixe le service des personnels dans le respect du statut de ces derniers ».

Néanmoins, ce rappel a une vocation pédagogique, et garantit l'autorité fonctionnelle du chef d'établissement sur les personnels TOS intervenant au sein de l'établissement.

Votre rapporteur vous proposera, toutefois, de clarifier la rédaction proposée, afin de lever toute ambiguïté d'interprétation concernant les équipes mobiles de personnels, appelées à intervenir dans plusieurs établissements, et dont l'organisation globale du service ne relève donc pas du seul chef d'établissement.

Ensuite, la rédaction adoptée tend à encadrer les modalités d'exercice des compétences transférées, en matière de gestion des services de demi-pension. De façon, certes redondante par rapport aux dispositions déjà introduites au Sénat au paragraphe X, il est rappelé que le chef d'établissement assure la gestion du service de demi-pension conformément aux modalités d'exploitation définies par la collectivité. On remarquera que cette rédaction omet de prendre en compte, le cas échéant, la gestion du service d'internat.

De surcroît, afin d'apporter des garanties quant au mode de gestion du service de restauration scolaire par la collectivité, notamment pour prévenir d'éventuelles répercussions du transfert de compétences sur les prix, un décret encadre les conditions de fixation des tarifs ainsi que d'évolution de ceux-ci,

en fonction du coût, du mode de production des repas et des prestations servies.

On rappellera à cet égard que les prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public, fixés chaque année par le conseil d'administration de l'EPL, font déjà l'objet d'un encadrement réglementaire, défini par le décret n° 2000-672 du 19 juillet 2000 : ils ne peuvent varier que dans la limite d'un taux fixé annuellement par arrêté du ministre de l'économie.

- Le **second alinéa** ajouté à ce paragraphe par les députés vise à réintroduire dans le texte de loi la référence à une convention, conclue entre l'établissement, et, selon le cas, le conseil général ou régional, précisant les modalités d'exercice de leurs compétences respectives.

A l'occasion de l'examen du projet de loi en première lecture, votre rapporteur pour avis avait exprimé de fortes réserves à l'égard de la mention d'une telle convention. En effet, dans la mesure où celle-ci devrait être approuvée par le conseil d'administration de l'établissement, il y aurait un risque de s'exposer à un éventuel blocage de cette instance. De plus, cette mention explicite dans la loi ne se justifie pas, puisque l'établissement et la collectivité ont toujours la possibilité de conclure une convention s'ils l'estiment nécessaire.

#### • **Le paragraphe XIII (nouveau)**

Sur proposition de M. Pierre Lequiller (UMP-Yvelines), l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à favoriser les efforts de rééquilibrage, par l'Etat, des effectifs de personnels TOS, préalablement à leur transfert aux collectivités territoriales.

Il prévoit que le Gouvernement adresse au Parlement :

- d'une part, avant la publication de la convention de mise à disposition des personnels auprès des collectivités concernées, un rapport retraçant l'évolution annuelle des effectifs sur les cinq dernières années, par académie, par département et par établissement ;

- d'autre part, avant le transfert définitif des personnels, un rapport retraçant les efforts de rééquilibrage entrepris depuis, ventilés par académie, par département et par établissement.

Si votre rapporteur estime nécessaire que soit retracé l'état de la répartition des effectifs des personnels TOS au moment de leur transfert par

l'Etat<sup>1</sup>, afin de mettre à jour les inégalités et les besoins éventuels de rééquilibrage –même si la ventilation par établissement sera peu lisible et complexe à recenser et à exploiter–, il s'interroge quant à la pertinence du second rapport mentionné. En effet, dans les brefs délais séparant les deux documents, les évolutions ne seront guère significatives.

## II. Position de la commission

Votre commission vous propose d'adopter des modifications dont l'objet est de faciliter l'application des dispositions introduites par cet article central au sein du chapitre concernant l'éducation, ou consistant à améliorer ou compléter la rédaction du texte de loi.

Tout d'abord, il apparaît que la précision, introduite au paragraphe X, selon laquelle le chef d'établissement « est assisté des services d'intendance et d'administration » est superflue dans le présent texte de loi, puisqu'il s'agit d'une disposition de nature réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement internes d'un EPLE. De surcroît, la rédaction est incorrecte au plan juridique, pour deux raisons principales :

- d'une part, la référence aux « services d'intendance et d'administration » est désuète, le terme de « gestionnaire » étant désormais le plus adéquat ;

- d'autre part, le terme « est assisté de » implique une relation hiérarchique entre le chef d'établissement et le service concerné, qui n'existe pas, en pratique, pour les questions financières<sup>2</sup>.

Il n'est donc ni utile ni souhaitable que le texte de loi fasse ainsi référence à cet aspect concernant la structure interne des EPLE.

De plus, afin de prendre en compte le développement des équipes mobiles d'ouvriers professionnels (EMOP) ou équipes mobiles d'ouvriers d'entretien spécialisés (EMOES), faisant intervenir des personnels TOS dont le service est partagé entre plusieurs établissements, il est plus rigoureux de préciser que le chef d'établissement encadre et organise le travail des personnels techniciens, ouvriers et de service dans l'établissement. Il n'organise pas, en effet, dans ce cas spécifique, le service global des personnels placés sous son autorité.

---

<sup>1</sup> Voir à ce titre le tableau sur la répartition et l'évolution des effectifs TOS par académie depuis 10 ans, en page 10 du rapport pour avis de M. Philippe Richert, au nom de la commission des affaires culturelles, n° 32 (2003-2004), première lecture.

<sup>2</sup> Ainsi, aux termes de l'article 10 du décret n° 85-924 du 30 août 1985, relatif aux établissements publics locaux d'enseignement, il est précisé que le chef d'établissement « est secondé dans ses tâches de gestion matérielle et financière par un gestionnaire ».

Aussi, votre commission vous propose-t-elle un **amendement** tendant à une nouvelle rédaction de cette disposition, afin de prendre en compte ces observations.

Par ailleurs, votre commission vous propose de **compléter la rédaction adoptée à l'Assemblée nationale, afin de préciser que le chef d'établissement assure la gestion du service de demi-pension et d'internat.**

En outre, comme cela a été rappelé, et en cohérence avec les observations formulées par votre rapporteur lors de la première lecture du projet de loi, votre commission vous propose **un amendement tendant à supprimer le dernier alinéa du paragraphe X de cet article**, qui prévoit qu'une convention entre l'établissement et la collectivité de rattachement précise les modalités d'exercice de leurs compétences respectives.

Au paragraphe XIII (nouveau), votre commission vous propose un **amendement de suppression du second alinéa prévoyant que le Gouvernement adresse au Parlement un rapport retraçant les efforts de rééquilibrage des effectifs** entrepris depuis la publication du rapport mentionné à l'alinéa précédent. Cet exercice n'est en effet guère pertinent, dans les brefs délais impartis<sup>1</sup>, d'autant plus que la compétence aura déjà été transférée aux collectivités territoriales concernées, et ne relèvera donc plus de l'Etat. En outre, il est redondant par rapport à la mission confiée à la commission consultative sur l'évaluation des charges, instituée par l'article 88 A du présent projet de loi.

**Sous réserve de l'adoption de ces quatre amendements, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.**

## *Article 68*

### **Transfert aux départements et aux régions des établissements d'enseignement demeurés à la charge de l'Etat**

#### *I. Texte adopté par l'Assemblée nationale*

Sur proposition de sa commission des affaires culturelles, familiales et sociales, l'Assemblée nationale a complété cet article par un alinéa confiant aux départements la charge des classes maternelles et élémentaires

---

<sup>1</sup> Selon de calendrier prévu, la mise à disposition des personnels intervient le 1<sup>er</sup> janvier 2005, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, et la publication des délais de partition en mai-juin 2006.

fonctionnant dans les établissements d'Etat concernés par le transfert aux collectivités.

Cette disposition déroge au principe général défini à l'article L. 212-4 du code de l'éducation, selon lequel la commune a la charge des écoles publiques, est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement.

Il s'agit de permettre une certaine unité de gestion des établissements concernés, à savoir principalement les collèges et lycées à sections internationales, sans créer un troisième niveau de gestion, d'autant que les communes ne sont en rien, à l'heure actuelle, impliquées dans la gestion de ces classes, celles-ci relevant de l'Etat.

Adoptée avec l'avis favorable du Gouvernement, cette disposition prévoit que la charge financière incluse pour les départements est compensée par une dotation correspondante, équivalente aux crédits consacrés jusqu'à présent à ces classes par l'Etat.

On rappellera à cet égard que l'article 89-V du présent texte spécifie que le montant des crédits consacrés par l'Etat au fonctionnement et à l'équipement de ces établissements est intégré dans la dotation générale de décentralisation des départements et régions.

#### Position de la commission

Votre commission ne peut que souscrire à l'adoption de cette disposition qui rétablit la prise en compte, dans le présent texte de loi, des classes primaires fonctionnant dans ces établissements. Il s'agit d'une mesure cohérente, de nature à simplifier la gestion des établissements concernés.

Aussi, votre commission vous propose-t-elle de donner un **avis favorable à cet article.**

#### *Article 69*

### **Etablissements municipaux et départementaux**

L'**Assemblée nationale** a adopté cet article dans la rédaction proposée par le Sénat, sous réserve de la suppression d'une disposition introduite au paragraphe III, jugée superflue, selon laquelle le transfert des

établissements d'enseignement agricole concernés à la région Nord-Pas-de-Calais n'a lieu que sous réserve du constat du strict respect de l'ensemble des normes de sécurité s'appliquant aux bâtiments et aux équipements.

Dans la mesure où cette modification est de nature à assouplir la rédaction de cet article pour en faciliter l'application, votre commission a émis un **avis favorable à l'adoption conforme de cet article.**

#### *Article 70*

### **Compétences des établissements publics de coopération intercommunale**

L'Assemblée nationale n'ayant apporté que des **modifications rédactionnelles ponctuelles** à cet article, votre commission vous propose de donner un **avis favorable à son adoption conforme.**

#### *Article 70 ter*

### **Conventions entre les collectivités et l'Etat pour développer des activités communes dans le domaine éducatif et culturel**

L'Assemblée nationale a adopté, sous réserve d'un allègement rédactionnel ponctuel, cet article introduit en première lecture par le Sénat, prévoyant que les collectivités territoriales et l'Etat peuvent conclure des conventions en vue de développer des activités communes dans le domaine éducatif et culturel et créer, ou gérer ensemble, les moyens et services nécessaires à ces activités.

Votre commission a donné un **avis favorable à l'adoption conforme de cet article.**

## *Article 70 quater (nouveau)*

### **Dispositions relatives aux mairies d'arrondissement**

#### I. Texte adopté par l'Assemblée nationale

A l'initiative des députés parisiens Claude Goasguen (UMP-Paris) et Jean Tiberi (UMP-Paris), l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel visant à adapter aux mairies d'arrondissement certaines modalités concernant la composition des conseils d'école et l'utilisation des équipements de proximité. Il modifie à cet effet certaines dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux villes de Paris, Lyon et Marseille.

Le 1<sup>o</sup> supprime le dernier alinéa de l'article L. 2511-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT), introduit par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 (article 29), selon lequel le conseil d'arrondissement –et non le maire– procède, en son propre sein, à la désignation de ses représentants aux conseils d'école.

Le maire de Paris, quant à lui, a la possibilité de choisir lui-même des personnalités diverses, extérieures au conseil.

Cette mesure vise ainsi à donner aux maires d'arrondissement un pouvoir similaire à celui du maire de la ville, par souci de parallélisme des formes. Ceux-ci pourront donc choisir librement les personnalités appelées à les représenter aux conseils d'école, ce qui en améliorera l'efficacité de fonctionnement au plan pratique.

Le 2<sup>o</sup> de l'article 70 *quater* tend à compléter l'article L. 2511-21 du CGCT, introduit de même par la loi du 27 février 2002 (article 30), qui institue une commission mixte, composée d'un nombre égal de représentants du maire d'arrondissement et du maire de la commune, chargée de définir les conditions générales d'admission et d'utilisation des équipements de proximité à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive, et d'information de la vie locale.

Il s'agit de préciser, d'une part, que cette commission mixte siège à la mairie d'arrondissement, et que, d'autre part, le maire d'arrondissement a voix prépondérante en cas de partage des voix.

#### II. Position de la commission

Ces mesures sont de nature à renforcer le mouvement de décentralisation et de déconcentration du pouvoir des mairies de communes

engagé en direction des mairies d'arrondissement. Dans la mesure où il répond à de fortes attentes de la part des élus concernés et qu'il va dans le sens d'une plus grande proximité, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

*Article 72 bis (nouveau)*

**Recrutement par les collectivités territoriales  
des personnels travaillant pour une association ayant pour objet  
l'inventaire général du patrimoine**

• **L'Assemblée nationale** a adopté, sur proposition du Gouvernement, ce nouvel article qui a pour objet d'autoriser la région, les départements, les communes et leurs établissements publics, à recruter en qualité d'agents non titulaires des personnels travaillant actuellement pour des associations ayant pour objet l'inventaire du patrimoine.

Cette mesure concernerait, d'après les indications fournies par le ministère de la culture, une trentaine de salariés travaillant dans onze associations.

Initialement créées à l'initiative de l'Etat, ces associations qui ont pour mission de soutenir l'action d'inventaire du patrimoine culturel en région, sont devenues des partenaires privilégiées des collectivités territoriales qui assurent une part croissante et souvent majoritaire de leur financement.

La décentralisation de l'inventaire général du patrimoine culturel pourrait cependant entraîner une remise en cause de l'équilibre de leur fonctionnement qui en faisait des partenaires à la fois de l'Etat et des collectivités territoriales.

Le dispositif proposé par le présent article a pour objet à la fois de répondre à l'inquiétude de ces personnels, et de permettre aux collectivités territoriales qui le souhaiteront, notamment pour créer de nouveaux services d'inventaires, de disposer d'une main d'œuvre compétente dans les métiers souvent spécifiques de l'inventaire.

*Position de la commission*

Compte tenu de la faiblesse des effectifs concernés –une trentaine environ– et de la spécificité de certains des métiers exercés par ces

professionnels, votre commission vous propose d'adopter cet article **sans modification**.

### *Article 73*

#### **Transfert de propriété aux collectivités territoriales de monuments historiques**

- **Le Sénat** avait approuvé le principe d'un transfert de la propriété de certains monuments historiques classés ou inscrits appartenant à l'Etat ou au Centre des monuments nationaux, aux collectivités qui en feraient la demande.

Il avait souligné que, si le projet de loi attribuait à l'Etat la définition du périmètre de ce transfert, la procédure retenue laissait une large part à l'initiative des collectivités territoriales, ce qui paraissait indispensable, compte tenu des obligations qu'entraînerait, pour elles, ce transfert, en matière de conservation et de mise en valeur des monuments transférés.

Les amendements qu'il avait adoptés tendaient à compléter certaines des modalités de ce transfert, sans remettre en cause l'économie générale du dispositif. Ils précisaient notamment que :

- la liste des monuments historiques dont la propriété est susceptible d'être transférée à des collectivités territoriales pourrait également prévoir le transfert d'objets mobiliers classés ou inscrits appartenant à l'Etat ;

- à l'appui de leur demande de transfert, les collectivités territoriales devraient communiquer au préfet de région un projet précisant les conditions dans lesquelles elles assureront la conservation et la mise en valeur de l'ensemble ;

- les personnels exerçant dans les immeubles dont la propriété est transférée seraient eux-mêmes transférés à la nouvelle collectivité propriétaire, et non pas seulement « mis à disposition » ;

- la convention conclue entre l'Etat (ou le Centre des monuments nationaux) d'une part, et les collectivités bénéficiaires d'un transfert de propriété de l'autre, fixerait l'utilisation du monument transféré ainsi que les conditions d'ouverture au public et de présentation des objets qu'il renferme ; en outre, elle doit mentionner l'état de conservation du bien au moment du transfert de propriété.

- **L'Assemblée nationale** a jugé qu'il était inutile de présenter un état de conservation du bien au moment du transfert de propriété, estimant que la collectivité territoriale candidate à ce transfert pourrait sans difficulté apprécier l'état du bien concerné, et signer la convention en connaissance de cause. Elle a supprimé cette précision craignant qu'elle ne retarde les opérations de transfert, et constitue une source inutile de contentieux. Elle a en outre substitué aux références à la loi du 31 décembre 1913 celles du code du patrimoine dans lequel cette dernière est désormais codifiée.

#### Position de la commission

Votre commission vous propose **d'adopter cet article sans modification.**

#### *Article 73 bis*

#### **Expérimentation du prêt de certaines collections du Musée du Louvre aux musées de France relevant des collectivités territoriales**

- **Le Sénat** a adopté, sur proposition de M. Pierre Fauchon (UMP-Loir-et-Cher), contre l'avis du Gouvernement, un article qui se proposait d'améliorer la répartition des œuvres d'art sur le territoire national en incitant le Musée du Louvre à prêter une part significative de ses collections aux musées de France relevant des collectivités territoriales. Ce prêt devait prendre la forme d'une expérimentation d'une durée de quatre ans et faire l'objet, avant le terme de l'opération, d'un rapport d'évaluation adressé au Parlement.

- **L'Assemblée nationale** a supprimé cet article, estimant qu'il n'était pas nécessaire ni indiqué d'adopter un dispositif expérimental visant spécifiquement le Musée du Louvre.

Elle a relevé que le prêt ou le dépôt d'œuvres appartenant aux collections des grands musées nationaux aux musées territoriaux est en effet déjà prévu et organisé par les textes.

Déjà, le décret n° 81-240 du 3 mars 1981 avait précisé les conditions et les modalités suivant lesquelles ces œuvres peuvent être prêtées en vue d'expositions temporaires à caractère culturel ou faire l'objet d'un dépôt en vue de leur exposition au public.

Plus récemment la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France a confirmé ces dispositions. Son article 14 a consacré le

principe général du prêt des collections des musées de France, prêt dont les modalités d'application ont été précisées par le décret n° 2002-62 du 25 avril 2002 qui les subordonne à l'avis d'une commission scientifique chargée, notamment, de vérifier l'état de conservation des œuvres et les garanties de sécurité.

Elle a d'ailleurs relevé que le Musée du Louvre contribuait à la politique active de diffusion de ses collections pour en favoriser l'accès au plus grand nombre, et qu'il avait organisé des opérations importantes comme « vingt-deux chefs d'œuvre du Louvre pour vingt-deux régions ».

### Position de la commission

Tout en reconnaissant au présent article le mérite d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de poursuivre une politique ambitieuse de diffusion des grandes œuvres d'art sur l'ensemble du territoire, votre commission ne vous proposera cependant pas de le rétablir en seconde lecture.

### *Article 74*

#### **Expérimentation de décentralisation des crédits du patrimoine**

- **Le Sénat** avait adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, une nouvelle rédaction des paragraphes I et II du présent article. Il avait supprimé la distinction opérée par le projet de loi initial entre crédits d'entretien et crédits de restauration, difficile à opérer dans la pratique. Il avait également proposé d'en confier la gestion, dès lors que les collectivités territoriales concernées en faisaient la demande, soit à la région, soit, lorsque la région n'était pas candidate, au département.

Il avait estimé que la convention par laquelle l'Etat et la région (ou le cas échéant, le département) fixent le montant des crédits inclus dans l'expérimentation et leurs modalités d'emploi ne devrait pas, en outre, préciser les modalités de participation des autres collectivités territoriales, des associations de défense du patrimoine, et de celles représentant les propriétaires privés. La jugeant contraire au principe selon lequel nul ne peut disposer pour autrui, il en avait décidé la suppression. Enfin, il avait prévu que le Gouvernement présente au Parlement un rapport d'évaluation sur cette expérimentation.

- Outre un amendement substituant les nouvelles références du code du patrimoine à celles de la loi du 31 décembre 1913, désormais codifiée, **l'Assemblée nationale** a adopté, sur proposition de sa commission des lois, et avec un avis de sagesse du Gouvernement, un amendement permettant à la convention précitée, de fixer les modalités de consultation des associations de défense du patrimoine et de celles représentant les propriétaires privés dans la détermination des programmes de travaux.

### Position de la commission

Tout en estimant que la disposition ajoutée par l'Assemblée nationale n'était sans doute pas indispensable, votre commission ne vous proposera pas de la remettre en question, relevant au demeurant qu'elle correspond au souhait de certaines associations représentant les propriétaires privés.

Elle vous propose d'adopter cet article **sans modification**.

#### *Article 74 bis*

(Article 20 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985  
relative à la maîtrise d'ouvrage publique)

### **Conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage sur les immeubles classés**

**L'Assemblée nationale** a introduit, avec l'avis favorable du Gouvernement, cet article additionnel dont le **I** abroge l'article 20 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite « loi MOP ».

L'article 20 de la « loi MOP » comporte deux paragraphes :

- le paragraphe I précise que ladite loi n'est pas applicable aux opérations de restauration des édifices protégés en application de la loi du 31 décembre 1913 modifiée sur les monuments historiques ;

- le paragraphe II complète l'article 9 de la loi de 1913 précitée par un quatrième alinéa autorisant l'Etat à confier, par voie de convention, au propriétaire ou à l'affectataire d'un monument classé, le soin de faire exécuter les travaux qui portent sur celui-ci.

Le **II** du présent article remplace la première de ces dispositions par un nouvel article 11-1, précisant que seules les opérations d'entretien, de

réparation ou de restauration effectuées sur des immeubles classés échappent à l'application de la loi MOP de 1985 précitée.

Le rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale a indiqué que les modifications apportées par le présent article ont respectivement pour objet de réintroduire dans le champ de la loi de 1985 les travaux réalisés sur les bâtiments inscrits à l'inventaire supplémentaire, et d'autre part, de restituer aux propriétaires la maîtrise d'ouvrage sur les bâtiments classés.

### Position de la commission

Votre commission partage ces deux objectifs, tout en estimant que le dispositif retenu présente des ambiguïtés et des incertitudes qui doivent être levées.

*1) La restauration des édifices protégés et la loi de 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique.*

Le paragraphe I de l'article 20 de la loi du 12 juillet 1985 précise que les dispositions de cette dernière ne s'appliquent pas aux opérations de restauration des édifices protégés en application de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques.

Or la notion d'édifices protégés regroupe deux catégories de bâtiments bien distincts :

- celle des immeubles **classés**, définis à l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1913 (devenu article L. 621-1 du code du patrimoine) dont les travaux font l'objet d'un encadrement juridique spécifique, et qu'il est à ce titre légitime d'exclure du champ d'application de la loi MOP de 1985 ; les travaux d'entretien réalisés sur ces bâtiments relèvent en effet des architectes des Bâtiments de France<sup>1</sup>, et la direction des travaux relatifs à leur restauration est confiée exclusivement aux architectes en chef des monuments historiques, dès lors que le ministère de la culture est maître d'ouvrage, ou que l'Etat apporte une aide financière aux propriétaires en application de la loi de 1913<sup>2</sup> ;

- celle des immeubles **inscrits** à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, visés à l'article L. 621-25 du code du patrimoine, dont les travaux ne sont soumis qu'à une obligation de déclaration préalable, et qu'il n'est pas justifié de retirer du champ de la loi de 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique.

---

<sup>1</sup> Cf article 2 du décret n° 84-145 du 27 février 1984 relatif au statut particulier des architectes des Bâtiments de France.

<sup>2</sup> Cf article 3 du décret 80-911 du 20 novembre 1980 portant statut particulier du corps des architectes en chef des monuments historiques.

Le présent article procède en deux temps :

- son paragraphe I abroge la rédaction trop large de l'actuel article 20 de la loi de 1985 qui fait référence à la notion « d'édifices **protégés** » ;

- son paragraphe II insère dans la loi de 1985 un nouvel article 11-1 n'excluant plus du champ de la loi que les opérations d'entretien, de réparation ou de restauration effectuées sur des immeubles **classés**.

Le déplacement de ce dispositif de l'article 20 vers un nouvel article 11-1 de la loi de 1985 paraît cependant un peu problématique à votre rapporteur.

Certains de ses interlocuteurs lui ont fait valoir que le nouveau mécanisme n'avait pas seulement pour objet de recentrer le dispositif sur les seuls bâtiments classés, mais aussi de ne faire échapper les travaux portant sur ceux-ci qu'aux seules dispositions du titre II de la loi de 1985 précitée, titre relatif à la maîtrise d'œuvre.

Si tel était bien le cas, il faudrait alors revoir le texte proposé par le paragraphe II du présent article qui, dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, dispose que c'est « la présente loi » et non son seul titre II qui n'est pas applicable aux opérations portant sur les immeubles classés.

Dans l'hypothèse contraire où il s'agirait bien de faire échapper les travaux sur les bâtiments classés à l'ensemble de la loi de 1985 précitée, on peut se demander s'il n'aurait pas été plus indiqué, plutôt que d'insérer au milieu de ladite loi un nouvel article 11-1, de compléter tout simplement son article premier qui énumère la liste des ouvrages auxquels elle n'est pas applicable.

*2) Le rôle des propriétaires dans la maîtrise d'ouvrage sur les bâtiments classés.*

Le paragraphe II de l'article 20 de la loi de 1985 dont le présent article propose l'abrogation, insère dans l'article 9 de la loi de 1913 sur les monuments historiques un quatrième alinéa prévoyant que l'Etat peut, par voie de convention, confier à leur propriétaire ou à leur affectataire le soin de faire exécuter les travaux de restauration ou de réparation des monuments classés.

Comme l'a relevé M. Yann Gaillard dans un récent rapport<sup>1</sup>, cette disposition partait de l'intention louable de rendre sa place au propriétaire. Mais en reconnaissant à l'Etat la possibilité de confier par convention la réalisation des travaux au propriétaire, elle a donné une confirmation involontaire à une interprétation erronée de la loi de 1913 suivant laquelle la

---

<sup>1</sup> « 51 mesures pour le patrimoine monumental » rapport n° 378 (2001-2002) fait au nom de la commission des finances par M. Yann Gaillard

responsabilité des opérations portant sur les monuments classés incomberait par principe à l'Etat.

Alors que l'article 9 se contente d'autoriser le ministre chargé de la culture à faire exécuter par les soins de son administration et aux frais de l'Etat les travaux de restauration et d'entretien indispensables à la conservation d'un bâtiment classé n'appartenant pas à l'Etat, cette interprétation abusive a conduit à assimiler octroi d'une subvention et transfert de la maîtrise d'ouvrage à l'Etat.

Il en est résulté une saturation préjudiciable des services de conservation régionale des monuments historiques.

Aussi le rapport de la commission « patrimoine et décentralisation » présidée par M. Jean-Pierre Bady a-t-il préconisé fermement de reconnaître la qualité de maître d'ouvrage à tous les propriétaires, qu'ils soient publics ou privés, et de modifier en conséquence l'article 9 de la loi de 1913 susvisée.

Tel est l'objectif attribué au présent dispositif.

Votre rapporteur n'est cependant pas sûr que l'abrogation de la disposition de la loi de 1985 précitée permettant à l'Etat de confier les travaux au propriétaire suffise à rétablir ce dernier dans son rôle, et à abolir une interprétation de la loi de 1913 qui lui était antérieure.

Il estime au contraire que la reconnaissance au propriétaire de la qualité de maître d'ouvrage mérite une disposition plus explicite.

### *3) Une procédure législative inadaptée.*

Ces ambiguïtés et ces incertitudes, qui affectent les deux volets du présent article, conduisent votre rapporteur à estimer que le dispositif proposé mérite une réflexion supplémentaire.

Il relève par ailleurs que ce même dispositif figure également dans le paragraphe II de l'article 7 du projet de loi de simplification du droit, adopté en première lecture le 10 juin 2004 par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence.

Il s'interroge sur l'opportunité de faire figurer simultanément une même disposition dans deux projets de loi en cours de discussion.

Il estime que des dispositions relatives à la maîtrise d'ouvrage sur les bâtiments classés sont davantage à leur place dans le projet de loi relatif à la simplification du droit. L'article 7, paragraphe I, de ce dernier a, en effet, notamment pour objet d'autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnances des dispositions aménageant les législations relatives aux monuments historiques, ou précisant les droits et obligations du propriétaire d'un

monument protégé au titre de la législation relative aux monuments historiques, en cas d'exécution de travaux sur ces monuments.

Considérant que c'est dans le cadre de cette loi de simplification que doit être opérée la réforme de l'article 20 de la loi de 1985 précitée relative à la maîtrise d'ouvrage public, il vous recommandera d'adopter **un amendement de suppression** du présent article.

#### *Article 74 ter*

(Article 38 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains)

### **Interdiction pour les architectes des Bâtiments de France d'exercer des missions de conception ou de maîtrise d'œuvre à titre libéral**

• **L'Assemblée nationale** a adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, cet article additionnel qui a pour objet de mettre un terme à l'activité de maîtrise d'œuvre libérale des architectes des Bâtiments de France.

#### *Position de la commission*

Les architectes des Bâtiments de France sont des fonctionnaires de l'Etat qui, conformément à l'article 9 du décret du 27 avril 1984 relatif à leur ancien statut particulier<sup>1</sup>, ont pour mission, notamment :

- de veiller à l'application des législations sur l'architecture, l'urbanisme, les sites, les monuments historiques et leurs abords ;

- d'apporter leur concours aux architectes en chef des monuments historiques dans la surveillance de l'état des immeubles classés ou inscrits sur l'inventaire supplémentaire, situé dans leur circonscription ;

---

<sup>1</sup> *Le statut des architectes des Bâtiments de France a fait l'objet d'une récente réforme. Ceux-ci sont dorénavant intégrés au statut des architectes et urbanistes de l'Etat, défini par le décret n° 2004-474 du 2 juin 2004. Ce statut précise que les architectes et urbanistes de l'Etat constituent un corps technique à caractère interministériel de catégorie A. Parmi les fonctions qu'ils peuvent exercer, ils peuvent être affectés dans les services départementaux de l'architecture et du patrimoine et portent alors le titre d'architecte des Bâtiments de France, titre qui leur est conféré par décision de ministre de la culture et ne constitue par un grade. Le décret du 25 juin 2004 s'est substitué à celui du 27 avril 1984 relatif à l'ancien statut, dont certaines dispositions, notamment relatives aux missions des architectes des Bâtiments de France, ont été maintenues en vigueur.*

- de déterminer et de diriger, après accord des propriétaires ou des affectataires, les travaux de réparation ordinaires à exécuter sur les monuments classés parmi les monuments historiques lorsque la maîtrise d'ouvrage est assurée par les services relevant du ministère de la culture, ou que les propriétaires ou affectataires reçoivent une aide financière de l'Etat au titre de la loi de 1913 ;

- ils sont, en outre, chargés des travaux d'entretien et de réparation ordinaires dans les palais nationaux et les bâtiments affectés au ministère de la culture et sont conservateurs des monuments historiques appartenant, dans leur circonscription, à l'Etat, et affectés au ministère de la culture.

L'article 9 de leur ancien statut subordonnait la possibilité pour eux d'exécuter d'autres travaux à une autorisation du ministre.

Récemment, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains s'est efforcée de réduire les ambiguïtés qui pouvaient résulter de ce cumul de fonctions administratives et d'exercice libéral. Son article 38 a interdit aux architectes des Bâtiments de France d'exercer, dans l'aire géographique de leur compétence administrative, des missions de conception et de maîtrise d'œuvre pour le compte de collectivités publiques autres que celles qui les emploient, ou au profit de personnes privées ;

Le présent article va au bout de cette logique de clarification en interdisant aux architectes des Bâtiments de France d'exercer aucune mission de conception ou de maîtrise d'œuvre à titre libéral.

Il introduit une certaine souplesse dans la mise en oeuvre de cette interdiction en précisant que celle-ci entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005, mais que les missions libérales engagées avant cette date pourront être poursuivies jusqu'au 31 décembre 2007.

Votre commission approuve le principe de cette clarification qui lui paraît nécessaire, mais souhaite qu'une redéfinition des missions des architectes des Bâtiments de France leur permette de développer, pour le compte de l'Etat ou des collectivités territoriales, une maîtrise d'œuvre de service afin de conserver la pratique de leur art.

Elle vous propose **d'adopter cet article sans modification.**

*Article 75*

(Article L. 216-2 du code de l'éducation)

**Organisation et financement des établissements d'enseignement artistique relevant des collectivités territoriales**

Sur proposition conjointe de sa commission des lois et de sa commission des affaires culturelles, et avec un avis favorable du Gouvernement, **le Sénat** a apporté trois séries de modifications au projet de loi initial :

- il a tout d'abord clarifié les responsabilités respectives des communes, des départements et des régions ; aux communes et à leurs groupements, il a attribué compétence pour l'enseignement initial et l'éducation artistique ; il a conféré au département le rôle de « chef de file » pour corriger les déséquilibres territoriaux et assurer un meilleur équilibre de l'offre d'enseignement grâce à l'élaboration d'un « plan départemental de développement des enseignements artistiques » élaboré en concertation avec les communes concernées ; contrairement au « schéma départemental » prévu par le projet de loi initial, qui était destiné, de façon un peu floue, à « assumer la mise en réseau des établissements », ce plan devait avoir pour objet de définir l'organisation des enseignements artistiques en vue d'améliorer l'offre de formation, et d'assurer l'égal accès des élèves à l'enseignement initial ; dans ce cadre, le département devait en outre définir les conditions dans lesquelles il participait au financement des établissements d'enseignement artistique, afin d'assurer l'égal accès de tous les élèves à l'enseignement initial ; enfin, le dispositif adopté par le Sénat confiait aux régions la responsabilité d'organiser et de financer le cycle d'enseignement professionnel initial dans le cadre du plan visé à l'article L. 214-13 du code de l'éducation ;

- par coordination, dans le paragraphe II, il a substitué à la mention de « schémas prévus à l'article L. 216-2 » du code de l'éducation, la mention des « plans prévus aux articles L. 214-13 et L. 216-2 » du même code ;

- enfin, il a ramené de 5 à 3 ans la base sur laquelle sont évalués les concours de l'Etat transférés aux communes, départements et régions.

**L'Assemblée nationale** a substitué au plan départemental proposé par le Sénat un schéma départemental moins ambitieux puisqu'il ne doit plus définir que :

- les « principes d'organisation » et non l'organisation des enseignements artistiques ;

- les « conditions d'accès à l'enseignement » et non l'égalité d'accès à l'enseignement ;

- les conditions de la participation des départements au financement des enseignements initiaux sans plus mentionner l'objectif de l'égalité d'accès.

### Position de la commission

Votre commission relève que l'Assemblée nationale qui a substitué dans le paragraphe I des schémas départementaux aux plans départementaux proposés par le Sénat, a omis de reporter cette modification dans le paragraphe II.

Elle vous proposera de réparer cet oubli par un **amendement** de conséquence.

Sous réserve de l'adoption de celui-ci, elle émet un **avis favorable** à l'adoption du présent article.

### *Article 76 bis*

(Article L. 142-2 du code de l'urbanisme)

### **Possibilité d'utilisation du produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles**

Introduit à l'Assemblée nationale en première lecture par deux amendements identiques de MM. Daubresse (UMP), rapporteur du projet de loi au nom de la commission des lois, et Tian (UMP), rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, avec l'accord du Gouvernement, cet article permet aux départements d'utiliser le produit de la taxe des espaces naturels sensibles pour acquérir, aménager et gérer les espaces, sites et itinéraires figurant au Plan départemental des espaces, sites et itinéraires (PDESI) relatifs aux sports de nature.

Issue de la « redevance départementale d'espaces verts » instituée par la loi de finances pour 1961 pour permettre l'acquisition de terrains et les aménagements d'espaces verts, rebaptisée « taxe d'espaces verts » dans la loi du 31 décembre 1976 qui déconcentre la procédure de délimitation des périmètres sensibles, la « taxe départementale des espaces naturels sensibles » (TDENS depuis **la loi du 18 juillet 1985**) doit originellement servir à **financer la politique départementale de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles boisés ou non**, dont il fixe la délimitation.

Applicable sur tout le territoire du département qui a décidé de l'instituer, la TDENS est perçue à l'occasion de la délivrance des autorisations de construire et porte sur la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments, à l'exclusion, principalement « *des bâtiments à usage agricole ou forestier liés à l'exploitation* », de certains bâtiments liés à l'exploitation d'un service public ainsi que des immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire des sites historiques.

Son taux peut varier selon les constructions sans aller au-delà de 2 % de la valeur de l'ensemble concerné.

Grevé d'affectation spéciale, le produit de la TDENS peut notamment être utilisé pour l'acquisition, l'aménagement et l'entretien d'espaces boisés ou non, progressivement élargis aux terrains du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et aux sentiers figurant sur un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, le dénominateur commun à l'ensemble de ces espaces étant qu'ils doivent être ouverts au public.

Le texte proposé pour le présent article prévoit d'élargir l'affectation possible de cette taxe à l'acquisition, l'aménagement et la gestion des espaces, sites et itinéraires figurant au PDESI relatif aux sports de nature.

Institué par la loi du 6 juillet 2000, dite « loi Buffet », ce document, qui n'a pas de force juridique contraignante, se veut un outil de gestion et de planification au service du développement des pratiques sportives dites « de nature », qui concernent en France 30 millions de personnes<sup>1</sup>.

### Position de la commission

Votre rapporteur tient à souligner qu'à ce jour, aucun PDESI relatif aux sports de nature n'a été finalisé, les trois seules CDESI (commissions départementales en charge de leur élaboration) mises en place étant le fruit d'une initiative des conseils généraux (des Côtes d'Armor, de l'Ardèche et de la Drôme), le décret qui devait fixer leurs règles de composition et leurs modalités de fonctionnement n'ayant jamais été pris.

Le département pilote est incontestablement celui de l'Ardèche car la CDESI a travaillé intensément depuis plus d'un an et le conseil général prévoit d'adopter son PDESI avant l'été.

Attentive à ce que le développement des sports dits de nature (ski, voile, parapente, canoë-kayak...) s'accompagne d'un cadre juridique adapté, tant à la protection des sites qu'à la sécurité des pratiquants qui s'adonnent à

---

<sup>1</sup> *Rapport du CNAPS 2002 au ministre des sports portant sur le bilan et les perspectives de développement des sports de nature.*

ce type de disciplines (13 millions déclarent pratiquer hors encadrement), votre commission est favorable à l'élargissement des moyens mis à la disposition des collectivités territoriales, leur permettant d'aménager et de gérer les sites ouverts au public.

Par conséquent, elle vous demande **d'adopter cet article sans modification.**

#### *Article 76 ter*

(Article 19-5 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives)

### **Conférence régionale de développement du sport**

Introduit à l'Assemblée nationale en première lecture par deux amendements identiques de MM. Daubresse (UMP), rapporteur du projet de loi au nom de la commission des lois et Tian (UMP), rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, avec l'accord du Gouvernement, cet article crée dans chaque région **une conférence régionale de développement du sport**, placée auprès du président du conseil régional.

Cette conférence, au sein de laquelle siègeraient les principaux acteurs des politiques sportives, est issue notamment des propositions du groupe de travail national des Etats généraux du Sport chargé de rendre des conclusions sur le thème du sport et des territoires.

C'est une structure de concertation, en aucun cas de co-décision : le dispositif proposé prévoit que la conférence sera chargée d'élaborer un projet de schéma régional de développement du sport, mais seule l'approbation du conseil régional permettra la mise en vigueur de ce document, dont la valeur juridique reste à déterminer.

Il s'agissait, dans l'esprit du groupe de travail, de mettre en place une instance de « gouvernance » du sport, définie comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements (...) incertains »<sup>1</sup>, qui fait précisément défaut au secteur sportif.

Conformément aux conclusions du 6<sup>e</sup> forum « Sport et collectivités territoriales », qui s'est tenu à Grenoble du 21 au 23 janvier 2004, intitulé « Quelle gouvernance pour le sport ? », cette structure de gouvernance du sport restait à inventer au niveau local.

---

<sup>1</sup> Bagnasco A. et Le Gales P., in *Villes en Europe*, Ed. La découverte, 1997

C'est l'objet du présent article.

L'échelon régional, « niveau le plus pertinent pour donner du sens aux politiques sportives »<sup>1</sup>, est apparu comme le mieux adapté.

L'instance régionale de concertation proposée par le présent article ne remplace ni ne se superpose à aucune structure existante.

Si le texte proposé laisse une grande souplesse aux régions, puisque la nature juridique de l'instance mise en place ainsi que ses principes d'organisation relèvent d'une délibération du conseil régional, il définit néanmoins les missions de la conférence et prévoit que trois catégories de personnes au moins seront représentées en son sein.

*- La nature juridique et les principes d'organisation de la conférence.*

Chaque conseil régional pourra définir la structure qu'il juge la plus adaptée. Les élus pourront s'inspirer des propositions (comités, conférence annuelle...), formulées par le groupe de travail « Le sport et les territoires » constitué dans le cadre des Etats généraux du Sport.

**Si cette rédaction laisse en effet une grande marge de manœuvre aux élus, elle risque, d'une part, de générer une grande disparité dans la mise en œuvre des structures, qui pourront prendre des formes juridiques plus ou moins contraignantes, et laisse, d'autre part, en suspens un certain nombre de questions :**

- en premier lieu, le conseil régional est-il dans l'obligation de délibérer sur la mise en place de cette conférence ? La rédaction actuelle ne permet pas de se prononcer, puisque rien n'est prévu concernant l'initiative de l'inscription à l'ordre du jour du conseil régional ;

- en second lieu, aucune disposition contraignante ne vient poser de règles minimum concernant la fréquence des réunions des instances représentatives de la conférence, ce qui veut dire qu'elle pourra être mise en place sans avoir d'existence effective.

Autant de points essentiels auxquels le dispositif n'apporte pas de réponse.

---

<sup>1</sup> Conclusions du groupe de travail « le sport et les territoires », Etats généraux du Sport

- *Sa composition*

Si le dispositif prévoit que ses membres seront choisis et nommés par le conseil régional, le texte précise néanmoins les grandes catégories, afin d'assurer une représentation équitable de trois ensembles de personnes intéressées, à savoir :

- les représentants des collectivités (région, départements, intercommunalités) ;

- les représentants du sport, principalement du comité régional olympique et sportif et des comités départementaux olympiques et sportifs ;

- sur proposition du préfet de région, les représentants des services et établissements publics de l'Etat en région.

Le texte prévoit qu'ils siègeront **par tiers** au sein de la conférence.

Il est d'autre part précisé que chaque collège pourra comporter un nombre de personnes qualifiées dans la limite de 10 % de l'effectif de ce collège afin de permettre aux représentants de « la société civile » (éducateurs sportifs, sportifs de haut niveau, ...) de siéger au sein de la conférence régionale.

- *Ses missions*

Le texte proposé pour cet article précise qu'il appartiendra à la conférence régionale de :

- favoriser **la concertation** et animer **la coordination** des initiatives des acteurs publics et privés des activités physiques et sportives en région ;

- proposer des orientations stratégiques pour le développement du sport en région et donner des avis sur toutes questions relatives aux activités physiques et sportives ;

- élaborer le projet de **schéma régional de développement du sport** qui est soumis à l'approbation du conseil régional ;

- **évaluer** les politiques du sport.

Afin de garantir la transparence de ses travaux, il est ensuite prévu qu'un rapport sera publié « régulièrement » sur la mise en œuvre de ces politiques.

Si le dispositif reprend dans son ensemble les propositions des groupes de travail des Etats généraux du Sport, la formulation des missions énumérées paraît pour le moins approximative.

Ainsi, votre rapporteur s'interroge-t-il sur le sens à donner à la finalité assignée à la concertation entre les acteurs publics et privés des politiques sportives, consistant à « contribuer à l'aménagement et au développement durable du territoire régional ».

Cette formule vise-t-elle à prendre en compte la politique des équipements sportifs, élément structurant de l'aménagement du territoire, qui n'est, par ailleurs, nulle part mentionnée parmi les objectifs de la conférence ?

D'autre part, en l'état actuel de la rédaction, **la valeur juridique du projet de schéma régional de développement du sport** –document destiné à tracer les grandes orientations stratégiques des politiques sportives locales– **reste indéterminée** :

- le projet est-il obligatoirement inscrit à l'ordre du jour du conseil régional ou les élus restent-ils libres de s'en saisir, auquel cas il risque de rester confiné à un pur exercice de style ?

- de même peut-on s'interroger sur la force obligatoire du document, une fois approuvé par le conseil régional : si le schéma reste un document purement indicatif, dénué de toute force obligatoire –ce qui semble être le cas dans la rédaction actuelle–, il est légitime de s'interroger sur l'utilité de son élaboration.

### Position de la commission

Les imprécisions juridiques du dispositif soulevées plus haut ne manquent pas d'inquiéter votre commission.

Si l'on ne peut qu'encourager la mise en place d'instances de concertation entre les différents acteurs publics et privés des politiques sportives locales, on ne peut se satisfaire du dispositif proposé par le présent article.

La mise en place d'une véritable instance de « gouvernance du sport » au niveau régional ne peut, en effet, se faire dans la précipitation –ce qui semble bien avoir été le cas lors de l'adoption du dispositif à l'Assemblée nationale–, et nécessite un véritable travail de rédaction qui permette de lever le doute, d'une part, sur les liens à établir entre l'instance de concertation et la collectivité régionale, d'autre part, sur la valeur juridique du document stratégique qu'elle est en charge de proposer.

Faute du temps nécessaire pour associer l'ensemble des acteurs concernés (et notamment les instances représentatives des régions) à ce travail, votre commission vous suggère de renvoyer la mise en place d'une telle

instance à une réflexion ultérieure, qui serait l'occasion d'envisager une refondation globale des politiques publiques sportives locales.

En conséquence, votre commission vous proposera **de supprimer cet article.**

*Article 76 quater*

(Article 50-2 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives)

**Plan départemental et commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature**

Introduit à l'Assemblée nationale en première lecture par deux amendements identiques de MM. Daubresse (UMP), rapporteur du projet de loi pour la commission des lois et Tian (UMP), rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, avec l'accord du Gouvernement, cet article désigne le département comme « chef de file » pour le développement maîtrisé des sports de nature.

Il convient tout d'abord de rappeler que l'article 50-1 du titre III de la loi de 1984, dont la rédaction est issue de la loi du 6 juillet 2000, dispose que « les sports de nature s'exercent dans les espaces ou sur les sites et itinéraires qui peuvent comprendre des voies, des terrains et des souterrains du domaine public ou privé des collectivités publiques ou appartenant à des propriétaires privés, ainsi que des cours d'eau domaniaux ou non domaniaux ».

Cette définition, basée sur une énumération des lieux d'exercice des sports de nature, est extrêmement large bien que partielle –il y manque les eaux territoriales et l'espace aérien–, reste trop imprécise et mériterait, selon votre rapporteur, de faire l'objet d'une véritable réflexion, même si le présent texte ne peut en être le cadre approprié.

Conformément aux recommandations formulées tant dans les conclusions du groupe de travail sur « le Sport et les territoires » des Etats généraux du Sport, que dans le rapport remis en 2002 par le Conseil national des activités physiques et sportives (CNAPS) au ministre des sports, portant sur le bilan et les perspectives de développement des sports de nature, le département, échelon de proximité, est donc consacré par le présent article dans son rôle de chef de file du développement des sports de nature.

Le texte propose de lui transférer la charge de l'élaboration du plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (PDESI), qui relève aujourd'hui de la commission départementale des espaces,

sites et itinéraires (CDESI) relatifs aux sports de nature, conformément aux dispositions des articles 50-1 et suivants de la loi du 16 juillet 1984, dont la rédaction est issue de la loi du 6 juillet 2000.

La CDESI, dont seulement trois (dans les départements des Côtes d'Armor, de l'Ardèche et de la Drôme) ont été mises en place à l'heure actuelle à titre expérimental, faute de décret d'application pris après l'entrée en vigueur de la loi « Buffet », ne disparaît pas pour autant : c'est elle qui proposera le PDESI au conseil général pour approbation.

Commission pluraliste (y sont notamment représentées les fédérations agréées spécialisées dans les sports de nature, les groupements professionnels concernés, les élus locaux et les représentants de l'Etat auxquels le dispositif ajoute un représentant du comité départemental olympique et sportif), ses principales missions, définies par la loi Buffet, sont maintenues et peuvent être regroupées en :

1- des missions de conception : la CDESI est chargée de proposer le projet de plan départemental relatif aux sports de nature, soumis à l'approbation du conseil général, et de proposer des conventions ;

2- des missions consultatives : elle donne son avis sur l'impact des projets de loi, de décret, d'arrêté préfectoral pouvant avoir une incidence sur les APS de nature ; elle est consultée sur les projets d'aménagement ou de protection de l'environnement ayant une incidence sur les sports de nature.

« Sous l'autorité » du président du conseil général, dans la rédaction de la loi Buffet, elle sera désormais placée « auprès » de ce dernier, conséquence du transfert de la responsabilité de l'élaboration du PDESI au département.

Cette modification n'est pas purement terminologique, mais aboutit à donner aux membres élus du conseil général compétence pour décider des modalités de fonctionnement de la commission.

Elle vise, par conséquent, à pallier la carence du Gouvernement à prendre le décret qui devait fixer la composition de cette dernière ainsi que ses modalités de fonctionnement. Le renvoi au décret est, par conséquent, supprimé.

Si le dispositif répond en partie aux critiques formulées, lors de l'examen parlementaire de la loi Buffet, à l'encontre des dispositions concernant les sports de nature, et s'inspire par ailleurs du fruit des réflexions menées depuis la promulgation de cette loi, tant par le Conseil national des activités sportives (CNAPS) que par les groupes de travail constitués dans le cadre des Etats généraux du Sport, sa portée reste des plus incertaines et conduira votre commission à en proposer la suppression, tout en appelant de ses vœux une réflexion approfondie et globale sur la mise en place d'un cadre

juridique applicable aux sports de nature, d'autant plus nécessaire que se confirme l'engouement des Français pour ces disciplines (30 millions de pratiquants, dont la moitié s'adonnent à ces activités hors encadrement).

Le texte proposé revient en effet sur un certain nombre de dispositions introduites lors de l'adoption de la loi Buffet, qui avaient fait l'objet de vives critiques, notamment relayées par le sénateur James Bordas, alors rapporteur de la commission des affaires culturelles.

En premier lieu, l'éventualité de l'établissement de servitudes disparaît, alors que l'article 50-2 de la loi du 16 juillet 1984, modifié par le présent article, prévoyait que la CDESI proposerait des « conventions et l'établissement des servitudes » sur les terrains ouverts au public pour pratiquer les sports de nature.

Ce faisant, il aligne, en réalité, le droit sur la pratique : aucune servitude d'accès n'a, en effet, pour l'instant, été mise en œuvre, ni dans le cadre d'une pratique sportive ou de loisirs, –aucun PDESI n'ayant été arrêté jusqu'à aujourd'hui–, ni dans le cadre de la mise en place du PDIPR (plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée), créé dans le cadre des premières lois de décentralisation en 1983 et pour lequel des contraintes légales avaient pourtant été prévues par le législateur afin de contraindre la vente par la commune d'un chemin rural inscrit à ce document.

Le dispositif consacre donc le principe d'une mise en œuvre conventionnelle du PDESI. Ainsi, le plan sera « mis en œuvre par des conventions conclues avec les propriétaires des terrains, sites et itinéraires concernés », dont les modalités seront proposées par la CDESI.

Si votre rapporteur souscrit sur le fond à ce choix, il tient à souligner que cette disposition est redondante, puisque d'une part, **l'article L. 130-5 du code de l'urbanisme** permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de passer « des conventions pour l'exercice des sports de nature, notamment en application du titre III de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives » et que, d'autre part, l'article 19-II de la loi du 16 juillet 1984 modifiée dispose que « le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) (...) conclut avec (les gestionnaires des sites), sous réserve du respect de la réglementation propre à chaque espace, des conventions ayant pour objet de fixer les conditions et modalités d'accès à ces sites pour les pratiques sportives en pleine nature, compatibles avec les schémas de services collectifs des espaces naturels et ruraux, d'une part, et du sport, d'autre part... ».

**La mise en œuvre conventionnelle du PDESI est par conséquent déjà réalisable**, tant à l'initiative des collectivités territoriales qu'à celle du Comité national olympique.

En second lieu, la contrainte environnementale apparaît dans le dispositif, tant au stade de l'élaboration que de la mise en œuvre du PDESI.

La volonté de conjuguer développement des sports de nature et respect des espaces et sites naturels fréquentés, dans le doit fil des déclarations conjointes des ministres de l'écologie et du développement durable d'une part, des sports d'autre part, portées en exergue du rapport du CNAPS portant sur le bilan et les perspectives de développement des sports de nature 2002, se traduit dans le dispositif par :

- d'une part, une modification terminologique consistant à confier au département le développement « maîtrisé » de ces sports ;

- d'autre part, plus concrètement, l'association au sein de la CDESI de « représentants des associations agréées de l'environnement ».

En troisième lieu, enfin, le dispositif inclut le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (PDIPR), prévu à l'article L. 361-1 du code de l'environnement, dans le PDESI, sans l'abroger.

Votre rapporteur s'interroge sur la pertinence de cette disposition, qui aboutit à fusionner deux documents dont les régimes juridiques sont différents, les dispositions propres aux PDIPR prévoyant notamment la possibilité pour le département d'exercer un droit de préemption sur les terrains inscrits.

### Position de la commission

Outre le caractère redondant, soulevé plus haut, de certaines des dispositions, force est de constater que la définition des lieux d'exercice des sports de nature reste, dans le texte proposé pour le présent article, comme lors de l'introduction de ces dispositions dans la loi Buffet, tout à fait indifférente au régime juridique des espaces ainsi définis. Elle semble également ignorer qu'ils peuvent être affectés à d'autres usages que la pratique des sports de nature, ce qui est d'autant plus problématique que ces espaces semblent devoir être ouverts de plein droit.

On observera aussi que ce texte n'envisage aucune des questions -sécurité, responsabilité, protection des propriétés- que peut soulever le développement des sports de nature.

Dans ces conditions, le transfert au département de la charge de l'élaboration et de la gestion du PDESI emporte aussi transfert de la responsabilité que peuvent engendrer les risques inhérents à la pratique des disciplines de nature, sans qu'en contrepartie aucune définition des droits et obligations ni des pratiquants des sports de nature, ni des propriétaires des

terrains sur lesquels sont établis les sites, ni des personnes publiques chargées de mettre en œuvre les aménagements nécessaires ne soit intervenue.

De plus, la méthode consistant à transférer au département la charge de la fixation de la composition et des modalités de fonctionnement des CDESI instituées par la loi Buffet, faute d'avoir pu faire aboutir les arbitrages nécessaires à l'élaboration du décret prévu par cette dernière, paraît pour le moins douteuse.

Conscient du véritable engouement des Français pour ce type de disciplines sportives, votre rapporteur ne peut néanmoins qu'appeler de ses vœux la mise en place d'un cadre juridique approprié, et considère que l'entrée en vigueur du décret d'application de la loi Buffet permettant la mise en place effective des CDESI doit être une étape, certes non suffisante, mais nécessaire dans cette construction.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission vous demandera de **supprimer cet article.**

#### *Article 76 quinquies*

#### **Travaux susceptibles de porter atteinte à la pratique ou aux itinéraires des sports de nature**

Introduit à l'Assemblée nationale en première lecture par deux amendements identiques de MM. Daubresse (UMP), rapporteur du projet de loi et Tian (UMP), rapporteur pour avis, avec l'accord du Gouvernement, cet article vise essentiellement à tirer les conséquences du transfert au conseil général de la responsabilité de l'établissement du PDESI.

Le dispositif substitue au « représentant de l'Etat dans le département » le terme plus générique d'« autorité administrative compétente » pour prescrire les mesures d'accompagnement compensatoires ou correctrices des travaux susceptibles de porter atteinte aux espaces, sites ou itinéraires inscrits au plan.

Il supprime la mention selon laquelle le bénéficiaire des travaux prendrait en charge le coût de ces mesures.

### Position de la commission

Cet article, essentiellement rédactionnel, vise principalement à prendre en compte les modifications induites par le dispositif proposé par l'article 76 quater du présent texte.

Votre commission ayant proposé la suppression de cet article, elle vous proposera, par cohérence, de **supprimer également le présent article**.

### *Article 76 sexies*

#### **Pratique du sport pour les personnes handicapées et en difficulté sociale**

Introduit par l'Assemblée nationale en première lecture, cet article désigne le département comme « collectivité chef de file » concernant la pratique du sport pour les personnes handicapées et pour celles qui rencontrent des difficultés sociales.

La politique visant à favoriser l'accès des personnes handicapées et des personnes en difficulté sociale aux activités physiques et sportives (APS) incombe aujourd'hui à l'Etat, mais repose essentiellement sur des mécanismes incitatifs, consistant à associer l'ensemble des acteurs de la société [établissements scolaires et de formation (article 6 de la loi du 16 juillet 1984), entreprises (article 21 de la même loi), associations et fédérations], à la promotion et à l'organisation des APS à l'intention de ces publics spécifiques ou en difficulté.

On peut notamment citer les dispositions imposant l'adaptation de l'éducation physique et sportive dans les établissements d'enseignement aux personnes handicapées ou le « coupon sport », aide distribuée par les directions départementales de la jeunesse et des sports (DDJS) permettant aux jeunes issus de milieu modeste de bénéficier d'une réduction du coût de l'inscription dans les clubs sportifs agréés jeunesse et sports.

Cette politique incitative repose essentiellement sur deux leviers :

- des aides et subventions accordées aux personnes physiques et morales qui concourent à la promotion des APS à destination de ces publics (exemple : subvention aux associations) ;

- des actions de sensibilisation forte permettant d'encourager la mobilisation de l'ensemble des partenaires. Par exemple, au travers de l'année 2004, érigée « Année européenne de l'éducation par le sport », le

ministère s'est fixé pour objectif de valoriser l'utilité sociale du sport, qui « trouve son expression au travers de la dynamique associative de ses acteurs ».

### Position de la commission

Si le texte proposé pour cet article s'inscrit dans le droit fil des préconisations des Etats généraux du Sport, dont les conclusions suggéraient notamment de respecter les compétences existantes des collectivités territoriales et de les décliner dans le domaine sportif, sa portée reste purement déclarative.

Il apparaît en effet à votre commission que la déclaration de principe selon laquelle le département favorise la pratique du sport pour ces publics spécifiques est largement redondante par rapport aux dispositions existantes :

- d'une part, l'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles investit le département d'une compétence de principe en matière d'action sanitaire et sociale en disposant que « les prestations légales d'aide sociale sont à la charge du département ».

Cette compétence générale a permis aux conseils généraux de s'investir dans de nombreux partenariats visant à développer, soutenir et promouvoir les APS en faveur des personnes handicapées et des personnes en difficulté sociale.

- d'autre part, en l'absence de dispositions concrètes prévoyant la mise en place de dispositifs permettant d'améliorer la pratique sportive effective des personnes visées, la désignation du département comme chef de file dans ce domaine risque de brouiller la lisibilité de la politique publique sportive en faveur des personnes handicapées ou en difficulté sociale.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre commission vous propose de **supprimer cet article.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le 23 juin 2004, sous la présidence de M. Jacques Valade, président, la commission a examiné le **rapport pour avis de M. Philippe Richert** sur le projet de loi n° 269 (2003-2004), modifié par l'Assemblée nationale, relatif aux libertés et responsabilités locales.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

**M. Yves Dauge** a demandé des précisions sur le contenu de l'article 20 de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique dont l'article 74 bis du projet de loi propose la suppression.

**M. Philippe Richert, rapporteur pour avis**, a indiqué que cet article avait pour objet, d'une part, d'exclure du champ de ladite loi les opérations de restauration sur les édifices protégés en vertu de la loi de 1913 sur les monuments historiques et, d'autre part, d'ajouter à l'article 9 de cette même loi un quatrième alinéa permettant à l'Etat de confier, par voie de convention, la réalisation des travaux sur un immeuble classé, à son propriétaire.

Il a considéré que ces dispositions appelaient effectivement une révision, mais a estimé que le dispositif proposé par l'article 74 bis du projet de loi comportait des incertitudes, et méritait une réflexion plus approfondie qui devra avoir lieu dans le cadre de la discussion prochaine du projet de loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit.

**M. Jacques Valade, président**, après avoir indiqué que la commission des affaires culturelles se saisirait pour avis de ce projet de loi, qui serait prochainement inscrit à l'ordre du jour du Sénat, a invité ses collègues à reprendre cette discussion au moment de l'examen de ce texte.

**M. Ivan Renar** s'est inquiété de la charge financière qu'allaient devoir supporter les départements en conséquence du transfert de compétences opéré par le projet de loi.

**M. Philippe Richert, rapporteur pour avis**, a souhaité répondre aux craintes de ses collègues en prenant pour exemple le poids financier induit par

le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) au niveau de son département. Ayant en charge la gestion de 90 collèges, le conseil général du Bas-Rhin pourrait être amené à recruter 90 personnes d'ici trois ou quatre ans, soit une de plus par établissement.

La dépense ainsi engagée représenterait environ 3 millions d'euros, étalée sur plusieurs années, ce qui resterait, selon lui, tout à fait raisonnable en comparaison de la charge induite par la « départementalisation » des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ou des 30 millions d'euros supportés sans compensation par le département suite à la création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

C'est la raison pour laquelle il a appelé de ses vœux le retour à un climat plus serein, d'autant plus justifié que le transfert des personnels en question allait, selon lui, permettre une gestion plus rationnelle, et estimé que les craintes, qui se sont largement exprimées lors de l'examen du texte en première lecture, devaient être relativisées.

**M. André Vallet** a souhaité savoir qui assurerait la notation des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS). Le rapporteur pour avis a estimé qu'il serait préférable d'en laisser la responsabilité au chef d'établissement.

**M. Bernard Murat** a souhaité s'exprimer sur les dispositions relatives au sport, pour soutenir la position du rapporteur consistant à renvoyer à un texte ultérieur, plus approprié, l'élaboration d'un cadre juridique adapté aux interventions des collectivités territoriales dans le domaine sportif.

Il a déploré qu'aucune des dispositions examinées ne propose de compensation financière, particulièrement en ce qui concerne la prise en charge des équipements sportifs, élément structurant de l'aménagement des territoires et pourtant absent, à sa connaissance, du futur projet de loi que devrait présenter M. Jean-Louis Borloo sur la cohésion sociale.

Concernant les sports de nature, il a souhaité attirer l'attention de la commission sur la question de la responsabilité, particulièrement des propriétaires privés, qui reste un réel sujet d'inquiétude et n'a, pour l'instant, fait l'objet d'aucun débat tranché.

**Outre les articles dont elle a souhaité la suppression, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des articles du projet de loi dont elle était saisie, modifiés par les amendements proposés par son rapporteur, le groupe socialiste s'abstenant et le groupe communiste républicain et citoyen votant contre.**

## AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

### *Article 51*

#### **Amendement :**

Rédiger ainsi le deuxième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article L. 822-1 du code de l'éducation :

Les décisions concernant l'attribution des logements destinés aux étudiants sont prises par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires.

### *Article 51*

#### **Amendement :**

Dans la première phrase du quatrième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article L. 822-1 du code de l'éducation, supprimer les mots :

à titre gratuit

### *Article 67*

#### **Amendement :**

Rédiger ainsi la première phrase du troisième alinéa du texte proposé par le X de cet article pour le II de l'article L. 421-23 du code de l'éducation :

Le chef d'établissement encadre et organise le travail des personnels techniciens, ouvriers et de service dans l'établissement.

*Article 67*

**Amendement :**

Dans la deuxième phrase du troisième alinéa du texte proposé par le X de cet article pour le II de l'article L. 421-23 du code de l'éducation, après le mot :

demi-pension

insérer les mots :

et d'internat

*Article 67*

**Amendement :**

Supprimer le quatrième alinéa du texte proposé par le X de cet article pour le II de l'article L. 421-23 du code de l'éducation.

*Article 67*

**Amendement :**

Supprimer le second alinéa du XIII de cet article.

*Article 74 bis*

**Amendement :**

Supprimer cet article.

*Article 75*

**Amendement :**

Dans le premier alinéa du texte proposé par le II de cet article pour l'article L. 216-2-1 du code de l'éducation, remplacer les mots :

au vu des plans prévus aux articles L. 214-13 et L. 216-2

par les mots :

au vu des plans prévus à l'article L. 214-13 et des schémas prévus à l'article L. 216-2

*Article 76 ter*

**Amendement :**

Supprimer cet article.

*Article 76 quater*

**Amendement :**

Supprimer cet article.

*Article 76 quinquies*

**Amendement :**

Supprimer cet article.

*Article 76 sexies*

**Amendement :**

Supprimer cet article.