

Jeudi 10 décembre 2009

**Présentation à la presse du rapport public thématique sur
« Les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels »**

Intervention de M. Philippe Séguin, Premier Président

Mesdames et Messieurs,

C'est un grand plaisir pour moi de vous accueillir à la Cour des comptes pour la présentation du rapport public thématique sur « les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels ». Je salue également très chaleureusement vos confrères qui assistent à cette conférence de presse dans les locaux des chambres régionales des comptes, grâce à notre nouveau système de visioconférence.

Le rapport que je vous présente est le fruit d'une enquête menée par 19 chambres régionales des comptes, s'agissant de six disciplines sportives : basket-ball, football, rugby, handball, hockey sur glace et volley-ball. Nous couvrons ainsi les principaux sports collectifs de l'hexagone, et dans chacune de ces disciplines nous avons pu réunir un large échantillon de clubs professionnels ou à section professionnelle, souvent parmi les plus emblématiques. En football, je pourrais citer l'Olympique lyonnais, l'Olympique de Marseille ou encore le Paris Saint-Germain ; et en rugby les clubs de Bayonne et Perpignan ainsi que le Stade Français.

Au total, plus d'une centaine de situations ont ainsi été contrôlées : au-delà des clubs, au statut de société commerciale le plus souvent, nous avons enquêté dans les associations supports, qui portent leurs activités en sport amateur, et -bien sûr- dans les collectivités territoriales qui les soutiennent, notamment les communes.

L'intervention de la Cour n'a pas besoin d'être longuement légitimée. Retenons que l'Etat et, surtout, les collectivités territoriales, sont fortement impliqués dans le financement du sport amateur et professionnel. Mais, pour bien comprendre notre particularisme, ce qu'on appelle le modèle sportif, il faut faire un peu d'histoire...

*

Les bases d'une administration publique du sport ont été mises en place dès le Front Populaire. Le sport fut ensuite reconnu comme une mission de service public à la Libération. Mais ce n'est qu'à partir de l'échec de la France aux jeux olympiques de Rome en 1960 qu'on en a tiré toutes les conséquences et que l'Etat s'est massivement impliqué dans le sport.

Il en est résulté un système de cogestion du sport entre l'Etat d'une part, et le mouvement sportif d'autre part, reposant sur des fédérations, les collectivités territoriales venant en appui localement. La Cour a analysé dans son dernier rapport public annuel l'état de ces relations - relations qui restent inchangées dans leurs principes mais dont la professionnalisation croissante des activités sportives d'élite tend à ébranler les fondements.

C'est que le marché du spectacle sportif connaît une forte croissance, qui attire de nouveaux opérateurs privés, désireux d'investir dans le sport avec un objectif de rentabilité directe. Les sports les plus médiatiques bénéficient, il est vrai, d'importantes recettes commerciales grâce notamment aux droits de retransmission à la télévision et désormais sur les réseaux de téléphone mobile ou sur Internet qui s'ajoutent aux recettes traditionnelles : ventes de billets d'entrée, et recettes dites de "sponsoring" appelées elles-mêmes à un fort développement. Le statut de société sportive anonyme est à présent prépondérant, la formule de l'association sportive ne perdurant que dans des sports dont la professionnalisation est récente, comme le handball ou le volley-ball.

Aujourd'hui, les collectivités locales se retrouvent pour l'essentiel en première ligne, l'Etat se réservant l'aide directe et indirecte aux fédérations nationales qui gèrent à la fois sport professionnel et sport amateur.

Dans ce contexte de mutation du secteur sportif, le législateur a entendu, logiquement, clarifier les relations entre les clubs professionnels et les collectivités territoriales, qui assurent l'essentiel de l'effort financier public dans ce domaine. Il a été décidé que les collectivités devaient se désengager du financement des dépenses de fonctionnement des clubs, afin que leur situation financière ne soit mise en péril par les difficultés économiques des clubs. Cette évolution est conforme au régime des aides d'Etat, le sport étant considéré par les institutions européennes comme une activité économique à part entière.

Depuis 1999, les subventions directes aux clubs professionnels sont ainsi plafonnées à 2,3 millions d'euros par club et par saison. Ces subventions sont uniquement destinées à financer des missions d'intérêt général accomplies par les clubs et non leur fonctionnement courant. Il s'agit par exemple de financer la formation de jeunes sportifs ou d'actions d'intégration ou de prévention de la violence dans les stades.

De même, les prestations de services rendues par les clubs aux collectivités ont été encadrées, les collectivités ayant tendance à contourner par ce biais le plafonnement des subventions. Il s'agit par exemple de l'acquisition de places à redistribuer gratuitement ou d'espaces publicitaires dans les stades. Ces achats ne peuvent à présent dépasser 30% des produits de la société sportive et sont limités à 1,6 million d'euros par saison.

Malgré ces évolutions, les subventions des collectivités aux clubs professionnels demeurent élevées. Ces subventions ont été chiffrées par le Centre de droit et d'économie du sport à 160 millions d'euros en 2006. Mais leur répartition par discipline sportive montre bien que leur rôle diffère selon le degré de professionnalisation des clubs et leur capacité à générer des recettes commerciales.

Ainsi, avec 32 millions d'euros en 2006, les clubs de football de Ligue 1 sont les premiers bénéficiaires de subventions locales, mais celles-ci ne représentent que 4% de leur chiffre d'affaires. Pour l'Olympique Lyonnais par exemple qui a bénéficié de 2,7 millions d'euros de concours publics en 2005-2006, cela ne représente que 2,5% de ses recettes d'exploitation. A l'inverse, les 8 millions d'euros versés à l'ensemble des clubs de volley-ball de première division représentent plus de la moitié de leur chiffre d'affaires. En termes de moyens financiers, ces sports ne jouent donc pas si j'ose dire dans la même division !

Les concours financiers locaux sont une condition nécessaire de l'activité professionnelle pour le volley-ball, mais également le handball. Les aides des collectivités sont davantage une garantie de stabilité pour d'autres disciplines telles que le basket-ball, le rugby et le football de ligue 2. Si les subventions locales représentent encore 32% des ressources du club de basket de Nancy pour la saison 2005-2006, la part du soutien public dans les produits d'exploitation des clubs du top 14 de rugby ou de la Ligue 2 de football est inférieure à 15%, ces clubs bénéficiant de droits de retransmission télévisée plus élevés.

Malgré ces avancées, les relations entre les collectivités et les clubs sportifs restent, si j'ose dire, bancales. C'est qu'en effet la très grande majorité des clubs professionnels n'est pas propriétaire de son outil de travail. A la différence d'autres pays européens, les enceintes sportives appartiennent aux collectivités, les clubs n'étant que simples locataires ou des occupants intermittents. La loi prévoit qu'ils doivent verser à ce titre une redevance d'occupation, correspondant à la valeur locative des lieux mais également à l'ensemble des avantages retirés de leur usage. Dans un tel système, vous comprendrez aisément que les clubs ne soient pas incités à développer les recettes commerciales que pourrait générer le stade qu'ils occupent.

De leur côté, les collectivités sont conduites à réaliser sous la pression des ligues professionnelles de coûteux travaux d'entretien et de modernisation de ces équipements sportifs. Il s'agit de mises aux normes souvent dictées par des exigences purement commerciales ou imposées dans des délais déraisonnables. Un décret du 22 février 2006 a entendu prémunir les collectivités contre ces exigences disproportionnées et coûteuses.

Cet ensemble de textes aurait donc dû assainir les relations entre les collectivités locales et les clubs professionnels. Notre enquête montre au contraire que les anciennes pratiques de soutien au fonctionnement des clubs perdurent largement, sous couvert de financement de missions d'intérêt général, d'achat de prestations de services, ou de mise à disposition à des tarifs très avantageux d'équipements sportifs. Les chambres régionales ont pu relever de nombreux contournements de textes, faute il est vrai d'une vigilance suffisante des services de l'Etat.

Dès lors, le partenariat affiché est déséquilibré au profit des clubs professionnels et au détriment des collectivités

Les collectivités peuvent tout d'abord intervenir massivement lorsque l'équilibre financier d'un club est remis en cause par de moindres performances sportives ou des difficultés économiques. C'est ce qui est arrivé à l'association Tours volley-ball, premier budget du championnat, qui a vu sa fréquentation décroître lors de la saison 2006-2007. En conséquence, la subvention communale a été augmentée de 25% pour compenser la baisse des recettes de billetterie. De même, les subventions publiques, qui représentaient déjà près des trois quarts des recettes du Paris Université Club Volley-ball en 2006-2007, ont été augmentées pour sauver ce club de la relégation en pro B décidée pour raisons financières au titre de la saison 2007-2008.

L'accompagnement de la professionnalisation des clubs peut également s'avérer coûteuse pour les collectivités. Ainsi, l'ensemble des participations publiques au club Montpellier Hérault Rugby Club a quadruplé en quelques années, passant de 600 000€ pour la saison 2002-2003 à 2,5 millions en 2005-2006, ce qui montre assez les besoins financiers importants requis par le haut niveau.

Ces concours financiers prennent tout d'abord la forme de subventions pour missions d'intérêt général. Mais ces subventions participent en réalité davantage à l'équilibre financier des clubs professionnels qu'au financement de ces missions, qui sont souvent sans commune mesure avec le montant des subventions accordées, à l'exception toutefois des centres de formation qui sont mieux encadrés.

Ainsi, permettre aux jeunes publics d'assister aux entraînements des joueurs professionnels, d'être pris en photo avec ces derniers ou de recevoir des posters doit-il ouvrir droit à 317 000 euros de subventions pour une société sportive, comme dans le cas du Clermont Foot Auvergne ? Surtout lorsque c'est l'association sportive du club qui réalise l'essentiel de ces missions en lieu et place de l'équipe professionnelle et que ladite association perçoit de son côté 381 000 euros de subventions!

De même, le volume des achats de service dépend souvent moins des besoins de la collectivité que de ceux des clubs, et correspond trop rarement au coût réel des prestations fournies. Ainsi, la commune de Toulon a augmenté sensiblement ses achats en 2007 afin de financer le recrutement par le club professionnel de joueurs de rugby étrangers de niveau international. Les recettes de billetterie du Football Club d'Istres proviennent quant à elles à 65% des collectivités locales, ce qui revient à faire largement financer les places des spectateurs par les contribuables.

On peut également s'interroger sur l'utilisation des places achetées par les collectivités qu'elles les destinent généralement aux associations de jeunes ou d'insertion sociale. Il apparaît en effet que ces places ont souvent davantage bénéficié aux élus et aux services municipaux, comme dans le cas des matchs de l'Olympique de Marseille au stade vélodrome. Toutefois, à la suite des observations de la chambre régionale de Provence-Alpes-Côte d'Azur, le quota de places réellement attribuées aux associations a été récemment augmenté par la ville de Marseille.

Les conditions de mise à disposition des équipements sportifs peuvent également être un moyen pour les collectivités de soutenir indirectement les clubs. Notre enquête a montré de très nombreuses irrégularités en la matière.

Des clubs professionnels ne versent aucune redevance pour l'utilisation des équipements sportifs publics. Un certain nombre de collectivités, à la suite des observations des juridictions financières, ont néanmoins décidé d'instaurer une redevance d'occupation, s'agissant par exemple des clubs de football du Mans, de Caen, de Sochaux ou du club de basket d'Orléans.

Lorsqu'elle existe, la redevance est souvent sous-évaluée, comme pour le club de football de Châteauroux, qui ne paie que 1 500 euros par match, ou les clubs professionnels de basket, de handball et de volley-ball de Paris pour l'utilisation des complexes sportifs Pierre de Coubertin et Carpentier.

C'est également le cas du stade Jean Bouin qui est utilisé par l'équipe du Stade Français sans que ce club ne soit habilité directement pour cela par une convention avec la ville de Paris. La ville de Paris a en effet signé une convention d'occupation du domaine public avec l'association Paris Jean Bouin, qui a elle-même passé une convention avec le Stade français pour l'utilisation du stade. Vous le savez sans doute, les conditions juridiques de cette mise à disposition font l'objet d'instance devant les juridictions administratives et judiciaires. Pour des raisons évidentes, nous n'avons pas voulu nous immiscer dans ces procédures.

Nous avons en revanche examiné les conditions financières de la mise à disposition du stade Jean Bouin. Il en ressort que la redevance annuelle d'un montant initial de 32 000€ versée par le Stade français n'est pas conforme aux règles de domanialité publique, car cette redevance ne prend pas en compte les avantages tirés de cette occupation, en particulier les recettes commerciales qu'elle génère.

Les juridictions financières ont pu cependant relever quelques progrès, trop rares à leur goût, certaines redevances ayant été réévaluées depuis 2007, comme celles dont s'acquittent l'Olympique Lyonnais ou l'Olympique de Marseille, même si dans ce dernier cas la ville de Marseille supporte encore près de la moitié des dépenses d'exploitation des équipements sportifs. Mais ces réévaluations cachent parfois une hausse concomitante des concours financiers de la collectivité pour en neutraliser l'impact sur les finances de la société, comme dans le cas de l'Aviron Bayonnais rugby club.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant qu'il soit difficile de connaître avec précision les concours financiers des collectivités aux seuls clubs professionnels. Faute d'outils comptables et financiers adaptés, les collectivités sont le plus souvent incapables de consolider l'ensemble de leurs aides directes et indirectes aux clubs. Dès lors, elles peinent à contrôler le respect des seuils de subventions ou d'achats de services fixés par la loi. Ainsi en est-il de la ville de Lyon, s'agissant des achats au profit de l'Olympique lyonnais de 2004 à 2006.

Les communes n'assurent pas davantage le suivi de leurs interventions financières et n'en mesurent que rarement l'efficacité, à de rares exceptions comme la commune de Bourges qui diligente régulièrement des audits de la situation financière du club Bourges Basket.

L'ensemble de ces constats montre l'urgence d'une remise en ordre des relations des collectivités territoriales avec les clubs professionnels et la nécessité d'un strict respect de la loi. Il convient désormais que les collectivités établissent un partenariat plus équilibré, reposant sur la définition d'une stratégie de soutien librement débattue par les assemblées délibérantes des collectivités.

C'est le chemin qu'a pris la commune de Béziers, depuis 2006, en privilégiant les achats de prestations à la société sportive Béziers Rugby, valorisées de manière objective, plutôt que les subventions difficiles à justifier au regard la faiblesse des missions d'intérêt général imposées aux clubs professionnels.

Dès lors, les collectivités devraient également définir plus précisément le contenu des missions d'intérêt général dont elles confient l'exercice à des sociétés sportives, et veiller à leur accomplissement. Elles devraient également mieux évaluer leurs besoins lorsqu'elles acquièrent des prestations de services, sur la base d'une valorisation de ces achats à leur coût réel. Des instruments de suivi et d'analyse des concours apportés aux clubs devraient être mis en place, afin de s'assurer du respect des plafonds réglementaires, et plus globalement de l'efficacité et de l'utilité de ces dépenses publiques.

Et dans un contexte de forte contrainte budgétaire, les collectivités pourraient s'interroger sur un meilleur ciblage de leurs interventions financières sur des disciplines sportives disposant de faibles ressources commerciales.

S'agissant de la mise à disposition d'équipement, les collectivités devraient régulariser sans délai les utilisations sans titre et ne les autoriser que dans le seul cadre de conventions d'occupation domaniale. Le montant de la redevance d'occupation serait en outre défini sur la base de critères objectifs, tenant compte de la valeur locative des lieux et de l'ensemble des avantages tirés de leur usage. Il serait au demeurant souhaitable que les pouvoirs publics énoncent ces principes dans un texte de référence, afin d'harmoniser les pratiques locales.

Il n'y a pas que cela. Il faut encore relever des travaux d'amélioration et de construction d'équipements particulièrement coûteux pour les collectivités

L'enquête des juridictions financières a montré que trop souvent les collectivités maintiennent les clubs professionnels sous perfusion financière, alors même que ces clubs peuvent bénéficier de recettes commerciales croissantes. Dans la même logique, il ressort que les travaux d'amélioration et de construction d'équipements sportifs sont également coûteux pour les collectivités, alors que leurs principaux bénéficiaires sont des sociétés commerciales.

Lorsque leurs clubs accèdent à la division supérieure, les communes sont généralement appelées à engager d'importants travaux d'aménagement de leurs équipements sportifs pour répondre aux cahiers des charges imposés par les ligues professionnelles. En effet, le parc de stades apparaît globalement vétuste et peu adapté à la commercialisation de l'activité sportive.

La commune et la communauté d'agglomération de Niort ont ainsi supporté 1,7 million d'euros de travaux pour mettre aux normes le stade René Gaillard et porter sa capacité d'accueil à 12 000 places, à la suite de la montée de l'équipe de football de la ville en Ligue 2. J'attire d'ailleurs votre attention sur le fait qu'actuellement le club des « chamois niortais » évolue en CFA, donc dans le championnat de France amateur.

De son côté, un syndicat d'agglomération a accordé de fait, dans le cadre d'un montage juridique complexe, sa garantie à un emprunt souscrit par le club de football d'Istres pour la construction d'une tribune d'honneur du nouveau stade, à Fos-sur-Mer. Pourtant, la loi interdit formellement ce type de garantie. En outre, ce montage s'est avéré plus coûteux qu'un financement direct par le syndicat d'agglomération, d'autant qu'en raison d'une malfaçon, seuls les spectateurs assis aux premiers rangs de cette tribune peuvent voir le match !

Plus globalement, vous le savez, un vaste effort de construction d'équipements sportifs a été lancé en France, notamment dans le cadre de la candidature à l'Euro 2016 de football. Dans cette perspective, la loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques a facilité l'intervention financière des collectivités pour des enceintes sportives qui peuvent être désormais déclarées d'intérêt général par l'Etat.

Cela n'exonère pas toutefois les collectivités de s'interroger sur la nature et les finalités des travaux qu'elles financeront ou auxquels elles sont appelées à participer. Elles devraient se concentrer sur les seuls travaux d'intérêts publics, et écarter ceux qui seraient dictées par des impératifs d'ordre commercial. Les sociétés sportives ont en effet vocation à prendre en charge les travaux de nature à accroître leurs recettes et la rentabilité de leur exploitation.

Les collectivités devraient enfin s'interroger sur le niveau de leur engagement, qui peut être considérable, et s'assurer de sa compatibilité avec leur situation financière actuelle et prévisible. Par exemple, le projet de complexe sportif que l'Olympique lyonnais souhaite construire intégralement à ses frais pourrait ainsi conduire la communauté urbaine de Lyon à réaliser entre 80 à 150 millions de travaux routiers et de transports pour permettre l'accès au nouveau stade. De même, la communauté urbaine de Lille Métropole devrait financer pour 173 millions d'euros de travaux

d'infrastructures, en sus des importants engagements financiers pris pour la construction de son nouveau stade, dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé.

Mais l'Etat a également un rôle important à jouer dans ce domaine : il doit mieux s'assurer du respect de règles prudentielles en matière de montage financier et porter une plus grande attention au bilan coûts-avantages de la construction d'un nouvel équipement, avant de délivrer les autorisations nécessaires.

Mesdames et Messieurs,

Le rapport que je vous présente aujourd'hui constitue, vous l'avez compris, un diagnostic d'ensemble des relations des collectivités territoriales avec les clubs sportifs professionnels, qui sont encore marquées par de trop nombreuses irrégularités. La Cour espère ainsi avoir utilement contribué aux réflexions sur la modernisation du sport professionnel, au moment où l'Etat s'interroge sur les voies et moyens d'améliorer la compétitivité de la France pour l'organisation de grands évènements sportifs,

Je vous remercie de votre attention.