

COUR DES COMPTES

Synthèse du **Rapport public thématique**

Décembre 2009

Les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels

■ Avertissement

La présente synthèse est destinée à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes qui, seul, engage la juridiction.

Les réponses des administrations et des organismes intéressés sont insérées dans le rapport public.

Sommaire

Présentation	5
1 Les collectivités : une source importante de financement des clubs professionnels	7
2 De multiples facteurs de risque	11
3 La recherche d'un partenariat plus équilibré	15

Présentation

Les 19 chambres régionales des comptes qui ont contrôlé les clubs sportifs professionnels se sont intéressées à six disciplines sportives, football, hockey sur glace, basket-ball, handball, volley-ball et rugby. Toutes ces disciplines n'ont pas été concernées au même titre par la professionnalisation qui a marqué la pratique sportive ces dernières années. Celle-ci a en effet moins affecté les sports dont les championnats accueillent un nombre restreint de spectateurs ou ne font l'objet que de rares retransmissions télévisées, comme le handball ou le volley-ball, voire le hockey sur glace.

La professionnalisation génère d'importantes recettes liées à la médiatisation des événements sportifs ; elle occasionne également de fortes dépenses liées en particulier au recrutement de sportifs de haut niveau.

Les collectivités territoriales, communes ou établissements de coopération intercommunale, propriétaires de près de 80 % des équipements et gestionnaires de 70% d'entre eux, ont largement accompagné cette professionnalisation.

Les engagements financiers des collectivités territoriales recouvrent des formes très diverses : subventions versées pour la réalisation de missions d'intérêt général, achat de prestations de services mais aussi dépenses liées à la construction, à l'entretien ou à la mise à disposition d'équipements sportifs.

Les seules subventions directes des collectivités aux clubs professionnels, - 212 clubs évoluant dans cinq disciplines et 14 championnats -, ont été estimées en 2006 à 160 millions d'euros, soit quelque 12,5 % de leur chiffre d'affaires, évalué à 1,3 milliard d'euros.

L'intervention croissante des collectivités a pu également constituer une réponse aux difficultés financières rencontrées par certains clubs. En la matière, au regard de la caisse de résonance de la vie locale que constitue le club sportif, les collectivités territoriales ne disposent pas toujours d'une véritable autonomie de décision.

Cependant, en dépit de l'encadrement des concours financiers, mis en œuvre depuis le début de la décennie 2000, la sécurité et la transparence des relations entre les collectivités locales et les clubs professionnels ne sont pas totalement garanties, que ce soit pour l'attribution des subventions, l'achat de prestations de services ou la mise à disposition des équipements sportifs.

C'est sur ces relations entre clubs sportifs professionnels et collectivités territoriales que le rapport thématique issu des travaux menés par les chambres régionales des comptes entend apporter un éclairage, à la fois pour appeler à plus de vigilance, dans un contexte de contrainte budgétaire, mais aussi pour dégager les voies d'un partenariat plus équilibré et plus respectueux de la réglementation. ■

1 Les collectivités : une source importante de financement des clubs professionnels

L'engagement financier des collec- tivités territoriales emprunte différentes voies :

Les collectivités territoriales peuvent octroyer aux clubs sportifs professionnels des subventions pour missions d'intérêt général qui ne peuvent excéder, toutes collectivités confondues, 2,3 millions d'euros par saison sportive. Ces subventions sont par exemple destinées à la formation de jeunes sportifs, ou plus largement, à l'éducation et à la cohésion sociale.

Les collectivités peuvent également acheter des prestations de services, plafonnées à 1,6 million d'euros par saison sportive. Cela recouvre habituellement l'achat de places dans les enceintes ou d'espaces publicitaires lors des manifestations sportives.

Elles interviennent par ailleurs comme propriétaires des équipements sportifs, en mettant ces derniers à disposition des clubs.

Dans le même temps, elles doivent faire face aux travaux d'entretien ou de rénovation, voire de construction de nouveaux équipements.

Les associations sportives situées en deçà des seuils réglementaires (associations disposant d'une section professionnelle mais dont les recettes ou le montant des rémunérations versées aux sportifs demeurent en deçà respectivement de 1,2 million d'euros et de 0,8 million d'euros et qui ont choisi de ne pas créer de société sportive), ainsi que les associations sportives qui ont créé une société commerciale, peuvent recevoir, par ailleurs, comme toute autre association, des subventions de la part des collectivités territoriales, permettant de financer des activités n'entrant pas dans le cadre des missions d'intérêt général mentionnées supra.

Cet engagement est variable selon les disciplines

Les financements des collectivités sont la condition de l'activité professionnelle dans les disciplines qui comptent des clubs professionnels depuis peu, comme le volley-ball et le handball. A titre d'exemple, les subventions perçues par l'association Montpellier Agglomération handball représentent jusqu'à 74,3 % des ressources d'exploitation. A l'inverse,

Les collectivités : une source importante de financement des clubs professionnels

pour les sports qui bénéficient de ressources plus diversifiées, telles que le parrainage et les droits télévisés, comme le football de ligue 2 ou le rugby, la part du soutien public dans les ressources d'exploitation se situe à environ 15 %.

Pour les clubs de football de ligue 1, le financement public joue un rôle très secondaire, moins de 2 % pour le football club de Sochaux-Montbéliard par exemple.

L'accompagnement de la professionnalisation

L'accession et le maintien d'un club aux divers championnats professionnels induisent un accroissement sensible du soutien financier des collectivités. En effet, si les clubs professionnels s'efforcent de développer leurs ressources propres, à savoir les recettes de billetterie et abonnements, les contrats de partenariat avec les sociétés présentes dans le tissu économique local, la croissance rapide des charges de fonctionnement, principalement salariales, les conduit assez vite à se tourner vers les collectivités, la commune ou la communauté d'agglomération. Ainsi, les rémunérations versées par l'association Tours Volley-ball ont-elles augmenté de 61 % entre 2001-2002 et 2005-2006, passant de 46 % à 53 % des dépenses d'exploitation. Dans le même temps, les subventions des collectivités ont

progressé de plus de 65 %, représentant en 2006 jusqu'à 40 % des ressources totales du club.

Une réponse aux difficultés financières

Des résultats sportifs décevants peuvent suffire à dégrader l'équilibre financier d'un club, voire à remettre en cause la poursuite de l'activité. La relégation des Chamois Niortais en championnat national, au cours de la saison 2005-2006, en diminuant les ressources tirées des droits audiovisuels, a nécessité une intervention des collectivités.

Celle-ci a pris la voie d'une subvention accrue, de 938 000 € à 1 288 656 €, versée au centre de formation géré par l'association support, évitant ainsi à la société sportive d'avoir à équilibrer les comptes de cette dernière.

Cet engagement est mal mesuré et mal évalué

Les collectivités territoriales, en l'absence de comptabilité analytique, ne sont généralement pas en mesure de chiffrer de manière précise l'ensemble des soutiens apportés aux clubs professionnels. Elles omettent souvent par ailleurs de prendre en compte les

Les collectivités : une source importante de financement des clubs professionnels

aides indirectes, telle que la mise à disposition gratuite d'équipements sportifs, et ignorent par ailleurs le montant des concours apportés par les autres collectivités.

Enfin, les collectivités s'assurent rarement que l'argent public est utilement dépensé. Les collectivités et les sociétés sportives bénéficiaires mettent en avant les retombées positives du soutien octroyé, en termes de notoriété, de support à l'activité économique locale, notamment à l'occasion des matchs à domicile, mais aussi de renforcement du lien social à

travers l'exécution des missions d'intérêt général et l'identification de la population autour du club sportif. Pour autant, elles ne se sont pas donné les moyens de mesurer ces retombées.

En la matière, l'affirmation de l'évidence du caractère bénéfique du soutien au sport professionnel tient lieu de démonstration.

Recommandations

Sur le suivi du soutien financier apporté par les collectivités territoriales aux clubs professionnels

aux collectivités territoriales :

→ définir les outils méthodologiques et comptables de chiffrage de la dépense en faveur du sport professionnel, afin d'améliorer la transparence de ce soutien ;

→ mettre en place des instruments de suivi et d'analyse des concours apportés aux clubs sportifs professionnels, en forte croissance, afin de s'assurer que l'argent public est dépensé de manière utile et efficace.

2 De multiples facteurs de risques

Une réglementation des concours financiers trop souvent contournée

Les juridictions financières ont pu relever le caractère souvent très vague, voire l'absence de valorisation, des missions d'intérêt général, quand celles-ci sont prévues dans les conventions passées entre collectivités et associations ou sociétés sportives.

Les comptes rendus, quand ils existent, se résument trop souvent à des plaquettes abondamment illustrées, à l'image de celles fournies par l'Union Sportive des Arlequins de Perpignan. Ils ne permettent que trop rarement de connaître l'utilisation qui a été faite des subventions.

Les subventions semblent alors davantage concourir à l'équilibre global du budget de la société qu'à assurer des missions d'intérêt général.

Les collectivités ne se donnent également que trop rarement les moyens de veiller à l'exécution des prestations de services. C'est particulièrement vrai pour les places achetées à la société sportive ; la traçabilité de leur redistribution n'est généralement pas assurée.

Enfin, les relations contractuelles qui s'établissent entre les associations support qui portent les aspects liés au

sport amateur et la société sportive qui gère l'activité professionnelle du club apparaissent souvent déséquilibrées. Des sociétés ont ainsi pu bénéficier, par le biais des subventions accordées aux associations support, de financements non prévus par la réglementation.

Des conditions de mise à disposition d'équipements sportifs largement perfectibles

L'examen des relations contractuelles entre les collectivités propriétaires et les sociétés sportives révèle de nombreuses irrégularités, de l'occupation sans titre du domaine public à l'absence ou au versement d'une redevance symbolique, ce qui confère aux bénéficiaires un avantage économique injustifié.

Nombre de sociétés sportives n'acquittent aucune redevance à la commune propriétaire de l'équipement sportif mis à leur disposition ou lorsqu'elles le font, celle-ci reste fixée à un niveau qui n'est pas représentatif des charges d'exploitation réellement supportées par la collectivité et des avantages retirés par le bénéficiaire. La communauté urbaine du Grand Nancy a ainsi fixé au SLUC Nancy basket pour l'utilisation du palais des sports un

De multiples facteurs de risques

forfait annuel de 60 979 €, non actualisé depuis mars 2000.

Les constatations effectuées inclinent à penser que les collectivités concernées cherchent moins à valoriser leur patrimoine et à obtenir des ressources nécessaires à son maintien en bon état qu'à alléger les charges d'exploitation des clubs professionnels et à leur accorder ainsi un concours financier indirect.

Des risques liés à la réalisation de travaux et de nouveaux équipements sportifs

Les collectivités territoriales sont conduites à entreprendre d'importants travaux de modernisation des équipements sportifs mis à disposition des clubs professionnels. Ces travaux résultent du vieillissement des équipements, mais aussi de la réglementation imposée par les ligues qui gèrent les championnats professionnels et subordonnent la participation des clubs au respect de normes en matière de capacité des stades, de sécurité ou

d'installations permettant des retransmissions télévisées.

L'importance des risques financiers liés à la réalisation de nouveaux équipements sportifs devient par ailleurs une question majeure pour de nombreuses collectivités, communes et établissements publics de coopération intercommunale, compte tenu de la vétusté et de l'inadéquation de nombreux stades à la professionnalisation de l'activité sportive. Or, les collectivités n'appréhendent pas toujours de manière satisfaisante les risques financiers encourus, qui peuvent tenir aux dérives constatées dans la réalisation des travaux, à la plus ou moins grande fiabilité des bilans d'exploitation prévisionnels portant sur de longues périodes, mais aussi, même en cas de financement privé de l'équipement, à la prise en charge des infrastructures nécessaires au fonctionnement de l'équipement.

Recommandations

Sur l'équilibre des relations partenariales entre collectivités territoriales et clubs professionnels

aux collectivités territoriales :

→ déterminer précisément le contenu des missions d'intérêt général dont elles confient l'exercice à des sociétés sportives, et veiller à leur accomplissement ;

→ définir la nature et l'étendue de leurs besoins lorsqu'elles acquièrent des prestations de service auprès des sociétés sportives en matière notamment d'achats d'espaces publicitaires ou de places ;

→ procéder à la valorisation tant des missions d'intérêt général que des acquisitions de prestations de service, ce qui suppose que le montant des concours financiers ne soit pas fixé de manière arbitraire en fonction des seuls besoins de financement des sociétés sportives ;

Sur la mise à disposition par les collectivités territoriales d'équipements sportifs

aux collectivités territoriales :

→ en dehors des cas dans lesquels une procédure de délégation de service public est engagée, autoriser l'utilisation privative d'équipements publics par les sociétés sportives dans

le cadre de conventions d'occupation domaniale, et régulariser sans délai les utilisations sans titre ;

→ de mettre en oeuvre pour l'attribution de ces conventions d'occupation domaniale et même si le code général de la propriété des personnes publiques ne le prévoit pas explicitement, des dispositifs de publicité et de mise en concurrence ;

→ imposer aux bénéficiaires de droits d'utilisation le versement de redevances représentatives de la valeur locative des installations, ainsi que des frais d'entretien et de maintenance de ces installations, et des avantages de toute nature qu'ils en retirent ;

aux sociétés sportives :

→ faire face à leurs obligations liées à l'occupation privative du domaine public de la collectivité, par la conclusion d'une convention d'occupation et le versement effectif d'une redevance ;

aux services de l'Etat concernés :

→ rappeler dans un texte de référence les principes à respecter pour fixer le montant de la redevance d'utilisation des équipements sportifs, afin de faciliter les négociations entre collectivités territoriales et sociétés sportives et harmoniser les pratiques locales.

3 La recherche d'un partenariat plus équilibré

Les collectivités doivent modifier les modalités de leur soutien afin de définir un partenariat respectueux de la réglementation et équilibré.

Définir une stratégie de soutien au sport professionnel

Certaines collectivités ont d'ores et déjà entrepris de réévaluer leur engagement en faveur du sport professionnel afin de fonder les relations avec la société sportive sur des bases plus transparentes et de nature à mieux préserver leurs intérêts et ceux de leurs administrés. Les modalités de ce soutien doivent par ailleurs être librement débattues au sein des assemblées délibérantes.

Dans ce cadre, les collectivités ont pu notamment se donner les moyens d'assurer le suivi de leurs interventions et de mesurer leur efficacité.

Instaurer de nouvelles pratiques de mise à disposition des équipements sportifs

Un certain nombre de conventions d'occupation, qui concernent notamment des sociétés sportives opérant

dans le championnat de football de ligue 1, ont été réévaluées au cours de la période récente. Pour autant, même lorsque le montant de la redevance d'occupation a fait l'objet d'un relèvement substantiel, les modalités de calcul ne sont pas toujours représentatives de l'ensemble des coûts supportés par la collectivité et des avantages retirés par l'utilisateur.

Certes, aucune disposition législative ou réglementaire ne fixe les modalités de calcul de la redevance. Cependant, les collectivités peuvent se référer aux précisions apportées à cet égard par le juge administratif, qui a notamment rappelé que l'assiette de la redevance doit être constituée non seulement par la valeur locative de l'emplacement, mais également par les avantages de toute nature que l'occupation est à même de procurer à son bénéficiaire.

Faire preuve de prudence pour la réalisation de travaux et la construction de nouveaux équipements

Une réglementation protectrice en matière de mise aux normes des équipements a été récemment mise en

La recherche d'un partenariat plus équilibré

application. Toutefois, au moment où un vaste effort de construction de nouvelles enceintes sportives va être lancé, il importe que les collectivités propriétaires des équipements prennent la mesure des risques liés à la réalisation des travaux et de nouveaux équipements.

Quelles que soient les modalités juridiques et financières qui seront retenues localement pour la réalisation

des nouveaux équipements, financement public traditionnel ou assuré par la seule société sportive, ou bien partenariat public-privé, les collectivités territoriales concernées devront se montrer beaucoup plus actives et vigilantes qu'elles ne le sont actuellement.

Recommandations

Sur la définition de nouvelles relations partenariales

aux collectivités territoriales :

➔ élaborer une stratégie de soutien aux clubs sportifs professionnels, fixant notamment les objectifs et prévoyant les moyens, les modalités de contrôle et les instruments d'analyse et de suivi ;

aux sociétés sportives :

➔ établir avec l'association support des relations équilibrées, respectueuses de l'autonomie juridique et financière de chaque entité, et définissant clairement le rôle de chaque partie, et ne pas utiliser l'association, le cas échéant, comme un vecteur susceptible de fournir des financements irréguliers ;

aux services de l'Etat concernés :

➔ dresser de manière concertée le bilan du dispositif d'encadrement du soutien public local au sport professionnel, après presque dix ans d'application, et en tirer les conséquences utiles en termes de sécurité juridique et d'efficacité ;

Sur la réalisation par les collectivités territoriales de travaux et d'équipements sportifs

aux collectivités territoriales :

➔ faire preuve de prudence dans l'appréhension des risques financiers liés à la réalisation de nouvelles enceintes sportives, quel que soit le schéma de financement envisagé, et prendre en compte toutes les

La recherche d'un partenariat plus équilibré

conséquences induites par des projets de cette importance sur l'aménagement de la ou des collectivités concernées et la vie des administrés ;

aux sociétés sportives :

► assumer leur responsabilité financière à l'occasion de la construction des nouveaux équipements ayant notamment pour objet de leur permettre d'accroître sensiblement leurs recettes de billetterie et de parrainage, ou d'exploiter de nouvelles activités de spectacles, et donc la rentabilité de l'exploitation ; rechercher avec les collectivités territoriales concernées, en fonction des modalités de financement retenues, une répartition équilibrée des avantages et des risques ;

aux services de l'Etat concernés :

► s'assurer que les règles prudentielles ont été respectées pour garantir la viabilité des nouveaux équipements et qu'en particulier les montages financiers envisagés ne font pas courir aux collectivités territoriales concernées des risques financiers mal appréhendés.