

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION
DES RELATIONS LA VILLE DE MARSEILLE
AVEC L'OLYMPIQUE DE MARSEILLE – OM (football)**

A partir de 2000

Rappels de procédures

La chambre a inscrit à son programme pour 2007 l'examen de la gestion des relations de la ville de Marseille avec l'Olympique de Marseille - OM (13) à partir de l'année 2000. Cet examen intervient dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières consacrée aux relations entre les clubs sportifs professionnels et les collectivités territoriales.

Par lettre du 13 mars 2007, le président de la chambre en a informé M. Gaudin, sénateur-maire.

Lors de sa séance du 20 décembre 2007, la chambre, a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Gaudin, le 21 février 2008 et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. M. Jean-Claude Gaudin y a répondu le 18 avril 2008.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a arrêté, le 5 juin 2008 le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué par lettre du 24 juin 2008 à M. Gaudin, maire en fonction. Il disposait d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre sa réponse aux observations définitives.

M. Gaudin a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le maire à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

INTRODUCTION

La loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 modifiée régit l'organisation et la promotion des activités physiques et sportives. Son article 19 et le décret n° 2001-828 du 4 septembre 2001 fixent les conditions d'attribution des subventions. Ce décret plafonne à 2,3 millions d'euros, pour chaque saison sportive, le montant des subventions des collectivités territoriales que peuvent recevoir les associations sportives ou les sociétés qu'elles constituent. Les achats de prestations (places et/ou espaces publicitaires), sont encadrés par les dispositions du décret n° 2001-829 du 4 septembre 2001 qui limite à 1,6 millions d'euros par saison sportive le montant des financements provenant des collectivités locales.

Dans le cadre de l'enquête nationale précitée, les juridictions financières ont donc entrepris :

- une analyse des liens juridiques existant entre les clubs sportifs professionnels, leur association support, et les collectivités territoriales ;
- un contrôle de la régularité de la gestion des collectivités territoriales, à travers l'examen des moyens qu'elles allouent aux clubs sportifs professionnels, à leur association support et de leurs modalités d'attribution ;
- une évaluation de l'efficacité de la gestion et de l'impact des interventions des collectivités territoriales en faveur du sport professionnel.

L'examen des relations liant la ville de Marseille avec les entités de l'Olympique de Marseille (football) – OM a conduit la chambre à s'intéresser aux relations nouées avec l'association Olympique de Marseille, gérant le centre de formation du club et celles entretenues avec la société anonyme sportive professionnelle Olympique de Marseille (SASP OM) gérant le club professionnel. Le contrôle de la SASP OM ne faisait pas partie de cet examen.

LES RELATIONS AVEC L'ASSOCIATION OLYMPIQUE DE MARSEILLE OM

1- L'attribution de subventions

La ville de Marseille a conclu des conventions avec l'association OM dans le cadre de l'attribution de subventions et pour la mise à disposition de locaux ou d'installations.

Entre 2000 et 2006, la ville de Marseille a attribué à l'association OM des subventions pour un montant total de près de 4,48 M€, soit plus de 600 000 € par an.

Jusqu'en 2001, la convention conclue en 1997 régissait les conditions de versement des subventions annuelles. Elle visait précisément les dispositions de l'article 2 du décret n° 2001-828 du 4 septembre 2001, maintenant codifié à l'article R. 113-2 du code du sport, qui définit les trois missions d'intérêt général prévues par les dispositions de l'article 19-3 de la loi du 16 juillet 1984 (article L. 113-2 du code du sport) à savoir :

- 1) *la formation, le perfectionnement et l'insertion scolaire ou professionnelle des jeunes sportifs accueillis dans les centres de formation agréés dans les conditions prévues par l'article 15-4 de la même loi ;*
- 2) *la participation de l'association ou de la société à des actions d'éducation, d'intégration ou de cohésion sociale ;*
- 3) *la mise en œuvre d'actions visant à l'amélioration de la sécurité du public et à la prévention de la violence dans les enceintes sportives. Toutefois, les subventions des collectivités mentionnées à l'article 1^{er} ne peuvent être employées pour financer les dépenses résultant de la mise en œuvre de l'article 23 de la loi du 21 janvier 1995 susvisée (loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité), ni les rémunérations versées à des entreprises régies par la loi du 12 juillet 1983 susvisée (loi réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transports de fonds).*

Depuis 2002, chaque année, une nouvelle convention est signée. Les obligations de l'association figurent à l'article 3 qui prévoit notamment que l'association doit œuvrer :

«- à élever au niveau national certaines équipes.... ;

- à s'impliquer dans les manifestations sportives se disputant sur le territoire de la ville de Marseille ;

- à promouvoir la ville comme partenaire privilégié de l'association dans les interviewes, la presse ...».

Si le montant de la subvention annuelle n'a pas diminué, l'extension des obligations de l'association à des objets relevant de la promotion de la ville ou de sa politique de communication ne ressortit pas directement aux missions d'intérêt général telles qu'elles sont définies par loi sur le sport. Dès lors, la communication de la ville n'est pas au nombre des activités qui peuvent ouvrir droit à subventions sur le fondement de la réglementation précitée. Elle relève davantage d'une prestation de services qui doit donner lieu à la passation d'un marché.

Aux termes des dispositions de l'article 1^{er} du décret précité, les subventions publiques attribuées par les collectivités pour les missions d'intérêt général ne peuvent pas dépasser un plafond fixé à 2,3 M€ par saison sportive. Sur la période examinée, aucun dépassement de ce plafond n'a été observé.

2- La mise à disposition de locaux d'hébergement

Le site d'hébergement des jeunes footballeurs est implanté dans une bâtisse datant de la fin du XIX^{ème} siècle, propriété de la ville qui la met à la disposition de l'association OM moyennant paiement d'un loyer annuel. Cette location avait donné lieu à la conclusion d'une convention, le 18 juillet 1997, qui a été renouvelée pour une période de treize années le 24 juillet 2007. Selon ces conventions, l'association OM doit supporter les frais inhérents à l'entretien courant des locaux, au chauffage, au téléphone, à la fourniture des fluides (gaz, électricité notamment) et des différents impôts et taxes d'occupation. Elle est également chargée des réparations locatives. Pour sa part, la ville de Marseille, propriétaire des lieux, doit assumer les charges de grosses réparations de manière à entretenir la chose occupée en l'état de servir à l'usage prévu par la convention. De 1999 à 2007 inclus, la ville a dépensé plus de 200 000 € à ce titre.

Le bâtiment ainsi loué peut accueillir une soixantaine de stagiaires (il en accueillait une cinquantaine en 2007). Il doit faire l'objet d'un agrément par les services de l'État, notamment la direction régionale et départementale de la jeunesse et des sports. Ce service, dans son avis consécutif à la visite d'agrément du 14 mars 2007, s'inquiétait du non transfert du centre sur le site de la Commanderie comme l'envisageait l'association dès 2005 et déplorait l'état de vétusté des locaux qui rendait nécessaire la réalisation de travaux pour les rendre conforme aux normes régissant habituellement l'hébergement et la protection de la jeunesse. Dans ce même avis, il reconnaissait la bonne facture des installations et des équipements sportifs ainsi que de l'encadrement technique, pédagogique, administratif et médical. Malgré les griefs formulés, l'agrément a été délivré pour une période de quatre années.

La ville qui semblait méconnaître ses obligations de propriétaire s'est engagée à réaliser des travaux d'étanchéité de première urgence et à conduire une étude qui, sous trois mois, devrait déboucher sur des travaux plus conséquents. La ville a précisé que les travaux d'étanchéité ont été réalisés en décembre 2007.

II. LES RELATIONS AVEC LA SOCIÉTÉ ANONYME SPORTIVE PROFESSIONNELLE OLYMPIQUE DE MARSEILLE (SASP OM)

Ces relations se traduisent principalement dans des conventions de mise à disposition des installations sportives et annexes du stade Vélodrome et du site d'entraînement de la Commanderie.

3- Le stade Vélodrome et ses annexes

Le stade Vélodrome est mis à disposition de la SASP OM par une convention n° 97/329 du 26 juin 1997, valable jusqu'au 30 juin 2007. Une nouvelle convention, renouvelable une fois, a été conclue pour couvrir la période allant du 1^{er} juillet 2007 au 30 juin 2008. Ses effets s'éteindront donc au 30 juin 2009 au plus tard. La première convention avait un spectre large couvrant à la fois la mise à disposition du stade vélodrome et de ses équipements annexes (titre I) et la mise à disposition du stade d'entraînement de la Commanderie (titre II). Celle conclue à compter du 1^{er} juillet 2007 est spécifique au seul stade Vélodrome et à ses annexes telles que la boutique ou d'autres installations annexes.

Jusqu'au 30 juin 2007, la redevance d'exploitation était fonction des différents types de mises à disposition du stade Vélodrome : pour les matches officiels du calendrier sportif national et international, pour l'organisation des manifestations culturelles et promotionnelles avec billetterie, pour l'organisation des manifestations sans billetterie ne relevant pas des deux précédentes catégories, pour les matches amicaux à caractère caritatif.

La ville a précisé :

- qu'en 10 ans (de 1997 à 2007) il n'y avait eu aucune manifestation promotionnelle. Ce cas n'apparaît donc plus dans la nouvelle convention passée pour deux ans ;
- que les seules manifestations culturelles accueillies au stade Vélodrome sont des concerts qui font l'objet de saisine du conseil municipal avec convention spécifique.

La convention entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2007 n'évoque plus que deux catégories de manifestations : les matches officiels du calendrier sportif national et international et les matches amicaux à caractère caritatif.

Pour la fixation de la redevance, l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, issu de l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative dudit code, dispose : *«Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance.*

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement :

1/ Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous ;

2/ Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même».

A Marseille, la redevance pour les matches officiels se composait d'une partie forfaitaire par match joué sur le stade Vélodrome et d'une redevance complémentaire par spectateur payant au-delà du 25 000^{ième}, ce chiffre incluant les spectateurs abonnés. La SASP s'engage à payer les redevances dues sur relevé, deux fois par saison.

La redevance forfaitaire s'élevait à 12 958 € jusqu'au 30 juin 2001, puis à 30 490 € à compter du 1^{er} juillet 2001. Dans la nouvelle convention de juin 2007, elle est fixée à 41 500 € par match joué au stade Vélodrome, soit une recette fixe minimum assurée de 788 500 € pour 19 matches disputés dans ce stade.

La redevance complémentaire était de 0,3049 € (2 F) par spectateur jusqu'au 30 juin 2001 puis de 0,4573 € (3 F) à partir du 1^{er} juillet 2001. Dans la convention de 2007, elle est fixée à 0,62 €.

Une clause conventionnelle a prévu la variation de la redevance forfaitaire en fonction du montant annuel des recettes hors taxes qui doit être supérieur à 45,7 M€ durant deux exercices consécutifs. Le montant annuel des recettes est lui-même indexé sur l'indice des prix à la consommation publié par l'INSEE. Cette clause n'a pas été appliquée alors que le chiffre d'affaires du club, si l'on prend les seuls comptes du chapitre 70, tel qu'il ressort du site BIL (groupe Fininfo), a été supérieur à 78 M€, en 2004 et en 2006, et supérieur à 57 M€, en 2005. La ville aurait donc pu demander une révision du montant de la redevance forfaitaire.

Les comptes d'exploitation du stade Vélodrome, communiqués par la ville de Marseille, souffrent d'une absence de permanence de présentation puisque, jusqu'en 2002, dépenses et recettes du stade Vélodrome et du site de la Commanderie pouvaient être distinguées alors que depuis l'exercice 2003 elles sont confondues.

Dans sa réponse, la ville a précisé avoir abandonné la confection de deux comptes séparés car ils reposaient sur des approximations de coût.

Il serait néanmoins préférable de lever ces approximations. En effet, dès lors que les sites sont distincts et distants et qu'ils ne servent pas aux mêmes activités, il serait de bonne gestion d'en distinguer les charges et les produits supportés par la collectivité.

Par ailleurs, le solde des recettes et des dépenses, uniquement pour l'aspect footballistique, conduit à constater des différences sensibles en défaveur de la ville, prouvant que le stade n'est sans doute pas mis à disposition à son coût réel.

En outre, la collectivité a pris en charge des dépenses d'investissement pour des sommes totales de 4,64 M€, entre 2000 et 2007, visant à rénover l'éclairage, à installer des systèmes de vidéo surveillance, à drainer la pelouse, etc., tant du stade Vélodrome que du site de la Commanderie sans qu'aucune charge d'amortissement ne soit comptabilisée, à ce titre, dans les comptes d'exploitation du stade Vélodrome. Le précédent rapport de 2006 de la chambre sur l'examen de la gestion de la ville de Marseille soulignait déjà qu'environ 2 M€ de charges d'amortissement annuelles imputables au stade Vélodrome ne figuraient pas dans les comptes d'exploitation. Un calcul d'amortissement, au prorata de l'utilisation par l'Olympique de Marseille, s'imposerait pour rétablir la sincérité des coûts que cette société devrait normalement supporter.

En effet, pour le stade Vélodrome les résultats suivants ont été extraits des comptes d'exploitation établis et communiqués par la ville :

Années	Dépenses	Recettes Foot	Recettes Foot Autres	Solde Dépenses/Recettes Foot	Solde Dépenses/Recettes totales
2000	1 616 907	401 287	176 125	- 1 215 620	- 1 039 495
2001	1 541 221	611 980	116 074	- 929 241	- 813 167
2002	1 698 605	895 551	176 951	- 803 054	- 626 103
2003	2 375 117	1 202 242	390 130	- 1 172 875	- 782 745
2004	2 462 960	1 252 783	90 327	- 1 210 177	- 1 119 850
2005	1 877 416	1 242 080	140 465	- 635 336	- 494 871
2006	2 240 772	1 279 865	207 178	- 960 907	- 753 729
TOTAL	13 812 998	6 885 788	1 297 250	- 6 927 210	- 5 629 960
Total RECETTES		8 183 038			

Location du stade et redevance complémentaire au-delà de 25 000 spectateurs payants

Comme cela a déjà été précisé, jusqu'en 2002 inclus, les dépenses propres au site de la Commanderie pouvaient être isolées de celles inhérentes à l'exploitation du stade Vélodrome. Celles de la Commanderie représentaient environ 10 % des dépenses totales. A partir de 2003, toutes les dépenses d'exploitation sont confondues. Néanmoins, en raison du faible impact des dépenses de la Commanderie sur le total des dépenses de fonctionnement, cette différence de présentation ne change pas le fait que la ville de Marseille, sur la période examinée supporte plus de 50 % des dépenses d'exploitation des installations dédiées à la pratique du football professionnel.

Ces deux constats, non contredits sur le fond par la ville qui estime que la chambre a probablement raison, renforcent encore la nécessité de devoir tenir des comptes d'exploitation distincts et précis.

Alors que la convention de 1997 prévoyait une certification par le directeur général de la SASP OM des états indiquant le nombre des spectateurs par match, aucun des états communiqués à la chambre n'était certifié. La ville pouvait également à tout moment opérer des contrôles, par l'intermédiaire d'un comptable de son choix, pour avoir accès aux pièces comptables et aux documents de comptabilité générale de la SASP OM concernant son activité, liée à la mise à disposition du stade Vélodrome. Elle pouvait assister aux vérifications de caisse. En fait, elle n'a jamais exercé ses prérogatives contractuelles.

La mise à disposition de la boutique du stade Vélodrome, ouverte le 8 décembre 1997, s'effectuait en vertu des dispositions d'une convention spécifique, jusqu'en juin 2007. Depuis le 1^{er} juillet 2007, c'est la convention du 26 juin 2007 relative à la mise à disposition du stade Vélodrome et de ses annexes qui règle les conditions de cette mise à disposition. La sous-traitance y est autorisée de manière explicite. La collectivité n'a pas à être informée préalablement au choix du sous-traitant. A l'inverse de ce qui était prévu dans la convention précédente, la qualité des prestations offertes au public n'est pas définie. En outre, cette nouvelle convention a fixé le montant annuel de la redevance à 9 600 € sans clause de révision. Dans la précédente convention, le chiffre d'affaires constituait un élément d'une possible actualisation, certes jamais utilisé. Cette clause n'existe plus. En tout état de cause, la ville a précisé ne pas connaître la nature des objets vendus ou les prix pratiqués alors qu'il s'agit d'un élément majeur du chiffre d'affaires permettant normalement d'asseoir une redevance.

Enfin, alors que la précédente convention fixait les obligations réciproques des parties, la convention du 26 juin 2007 a abandonné toute clause de cette nature. La question se pose de savoir comment seraient réglés les éventuels conflits entre les parties et sur quelles bases, puisque même la nature exacte des biens mis à disposition et les conditions de leur entretien n'y figurent plus.

La ville a précisé que cette mise à disposition est cependant temporaire puisqu'un projet de la SASP OM prévoit la construction d'une nouvelle structure sur l'esplanade Jean Bouin, en dehors de l'enceinte du stade Vélodrome, d'ici la fin 2008.

2 - Le site de la Commanderie

La mise à disposition du site de la Commanderie, jusqu'au 28 octobre 2001, relevait de la convention unique déjà évoquée. Une délibération du conseil municipal ayant abrogé cette convention pour cette mise à disposition, une nouvelle convention de mise à disposition du site a été conclue le 29 octobre 2001 pour 18 ans. Toutefois, une convention a été conclue en mars 2004 pour se substituer au titre II de celle de 1997, en principe abrogée en 2001, et porter la durée de mise à disposition à 30 ans.

Dans ce cadre, la SAOS OM s'était engagée à réaliser certaines installations au profit de la ville, pour un coût estimé à 150 000 € HT. La collectivité a précisé que la SASP OM avait tenu son engagement puisque le local technique de la Commanderie a été réalisé au tout début de l'année 2008. Il comprend un vaste hangar avec vestiaires et sanitaires. En contrepartie de ces réalisations, la ville consentait une mise à disposition du site moyennant le paiement d'un loyer cumulé symbolique de 100 € sur la période considérée. La ville prenait également à sa charge l'entretien de la pelouse et des espaces verts du site.

Enfin, la ville de Marseille met le site de la Commanderie à la disposition de la SASP. Celle-ci le remet à la disposition de l'association qui n'est pas partie aux conventions précitées. Il serait préférable, par souci de clarté, que la mise à disposition réelle résulte d'une convention tripartite.

III. LES ACHATS DE PRESTATIONS

Jusqu'à la disparition de la SAOS OM remplacée par la SASP OM, en 2000, la ville de Marseille accordait à cette société une subvention annuelle de 762 240 € comme l'y autorisaient les textes alors applicables. L'interdiction de subventionner les clubs professionnels, édictée dès 2000, s'est traduite par un achat de prestations pour un montant identique.

Entre 2000 et 2006, la ville de Marseille a ainsi conclu chaque année des marchés négociés avec la SASP pour l'achat de 380 billets par match disputé au stade Vélodrome soit un minimum de 7 220 billets par saison pour 19 matches, d'une loge de 18 places et d'espaces publicitaires. Le coût annuel s'élève ainsi à 762 240 € (365 000 € pour les espaces publicitaires + 456 000 € pour les places hors rabais en 2006).

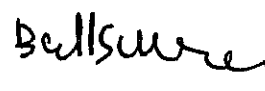
Selon les dispositions de l'article 2 des marchés négociés pour les achats de places, les billets sont destinés à l'usage exclusif des invités, principalement les jeunes Marseillais, librement désignés par la ville. Or, les délibérations qui ont décidé de ces achats de places ne précisent pas l'objectif poursuivi. L'assemblée délibérante n'est donc pas suffisamment informée au moment de son vote. Les places sont réparties entre les élus municipaux ou les services municipaux qui les distribuent librement et sans contrôle. De plus, selon les modalités de répartition des places communiquées par la ville de Marseille pour la saison 2006-2007, il n'apparaît pas que les associations, généralement en charge des jeunes, soient les principales bénéficiaires des attributions de places puisqu'elles n'obtiennent que 32 places sur un total de 398 places incluant celles de la loge soit environ 8 % du total. En revanche, la majorité des places acquises sont attribuées aux élus, 244 places, ou aux services municipaux (cabinet du maire, secrétariat général et autres directions), soit 76 places.

A cet égard, il convient de rappeler que le tribunal administratif de Lyon a annulé, en avril 2007, plusieurs délibérations du conseil général du Rhône portant sur l'achat de places lors de rencontres sportives, au motif qu'elles ne prévoyaient pas une affectation des places à un usage déterminé, le département du Rhône reconnaissant d'ailleurs que celles-ci étaient réparties entre les conseillers généraux qui les distribuent librement et sans contrôle. Selon le même raisonnement, la ville de Marseille, dont les délibérations n'ont pas défini la nature et l'étendue des besoins avant de procéder à l'achat des places, en méconnaissance des dispositions du code des marchés publics, encourt le risque de voir opposer à des dépenses ainsi engagées une insuffisance de justification de l'intérêt municipal.

Par ailleurs, l'attribution de certaines places (services concédés, délégataires de services publics, etc.) peut susciter, elle aussi, des interrogations sur l'intérêt municipal des dépenses afférentes. En outre, il a été constaté que la direction des équipements, qui bénéficie de 20 places dont 13 pour les agents la composant, recevait l'intégralité des places qui lui étaient destinées en début de saison soit 380 places pour un minimum de 19 matchs disputés au stade Vélodrome.

Enfin, la ville de Marseille aurait pu exiger de la SASP OM la communication des tarifs officiellement pratiqués à l'égard de tous les acheteurs publics et privés de places et d'espaces publicitaires. Par ailleurs, il n'a pas été établi que la collectivité ait utilisé ses possibilités en matière de négociation des conditions tarifaires qui lui sont appliquées, comme l'y incitent les dispositions du code des marchés publics applicables en l'espèce.

La ville a indiqué qu'elle prenait acte pour l'avenir des recommandations de la chambre relatives aux achats de places. Toutefois, elle estime avoir utilisé les possibilités de discuter les conditions tarifaires qui lui sont appliquées dès lors que, à budget constant depuis dix années, elle dispose des mêmes prestations d'une saison à l'autre.



Bertrand SCHWERER