

N° 484

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 avril 2014

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission commune d'information sur le **sport professionnel** et les **collectivités territoriales** (1) par*

M. Michel SAVIN,  
*Président*

M. Stéphane MAZARS,  
*Rapporteur*

Sénateurs.

Tome I : Rapport.

---

(1) Cette mission commune d'information est composée de : M. Michel Savin, *président* ; M. Stéphane Mazars, *rapporteur* ; M. Dominique Bailly, Mme Corinne Bouchoux, MM. Philippe Darniche, Alain Dufaut, Mme Michelle Demessine, MM. Jean-Jacques Lozach et Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; Mme Françoise Boog, MM. Pierre Bordier, Jean Boyer, Mme Françoise Cartron, MM. Gérard César, Francis Delattre, Michel Delebarre, Ambroise Dupont, Jean-François Humbert, Michel Le Scouarnec, Pierre Martin, Rachel Mazuir, Mme Danielle Michel, MM. Alain Néri, Hervé Poher, Bernard Saugey, Robert Tropeano et Maurice Vincent.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>I. LE MODÈLE DE SOUTIEN DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU SPORT PROFESSIONNEL EST AUJOURD'HUI À BOUT DE SOUFFLE</b> .....	15
<b>A. UNE IMPLICATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE SPORT PROFESSIONNEL SOUS PRESSION ET DÉSORDONNÉE</b> .....	15
1. <i>Le soutien financier des collectivités territoriales s'exerce aujourd'hui sous pression</i> .....	15
a) Un soutien financier sous pression en raison d'un rapport de force défavorable aux collectivités territoriales .....	15
b) Une pression dans le contexte de professionnalisation du sport : des collectivités « filet de sécurité » pour les clubs .....	17
2. <i>Un soutien des collectivités territoriales au sport professionnel trop diffus et désordonné</i> .....	19
a) Des soutiens financiers pas toujours bien encadrés juridiquement et dont les modalités sont éclatées .....	19
(1) Les subventions directes doivent être la contrepartie de missions d'intérêt général .....	20
(2) L'achat par les collectivités territoriales de prestations de services aux clubs sportifs professionnels est plafonné .....	22
(3) Les concours financiers aux « associations sportives » ne font pas l'objet d'un encadrement législatif spécifique .....	23
(4) La mise à disposition d'équipements sportifs et de locaux : un avantage économique de premier plan pour les clubs sportifs .....	24
(5) Le poids pour les finances locales de la mise aux normes d'équipements sportifs et la construction de nouveaux équipements .....	26
(6) La mise à disposition de fonctionnaires territoriaux : un outil de soutien indirect réservé aux associations sportives .....	28
b) Des modalités juridiques très diverses utilisées par les collectivités selon les territoires pour réaliser les équipements sportifs professionnels .....	29
c) S'interroger sur la possibilité pour les trois niveaux de collectivités territoriales d'aider le monde sportif .....	32
<b>B. LE SOUTIEN DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU SPORT PROFESSIONNEL EST MAL ÉVALUÉ ET DOIT ÊTRE REPENSÉ</b> .....	36
1. <i>Un soutien des collectivités territoriales pas ou peu évalué et aux retombées incertaines</i> .....	36
a) Un soutien local qui n'est pas ou peu évalué par les collectivités .....	36
b) Des retombées pour les collectivités qui restent incertaines .....	37
2. <i>Les relations entre les collectivités territoriales et le sport professionnel doivent être rééquilibrées à plusieurs niveaux</i> .....	40
a) Renforcer la transparence en matière d'attribution de subventions .....	40
(1) Renforcer la transparence et vérifier l'emploi des crédits dans l'attribution des subventions .....	41
(2) Mieux contrôler les achats de prestations de services tant au niveau du contenu que des bénéficiaires finals .....	43
(3) Bien distinguer ce qui relève du secteur associatif de ce qui relève du secteur professionnel .....	43

b) S'assurer de la régularité des pratiques en matière de mise à disposition des équipements sportifs .....	44
(1) Veiller à la régularité des conventions de mise à disposition d'équipements sportifs .....	44
(2) Éviter les concours financiers indirects en fixant de façon rigoureuse et économiquement sincère les redevances d'occupation .....	45
c) Maîtriser les coûts en matière de rénovation d'équipements existants ou de construction de nouveaux équipements.....	47
(1) Bien évaluer le coût des mises aux normes des équipements sportifs et encourager le financement privé.....	47
(2) Mieux encadrer « l'inflation normative » des fédérations et des ligues.....	49
<b>II. LES DÉFIS D'UNE PROFESSIONNALISATION DU SPORT ENCORE INACHEVÉE.....</b>	<b>57</b>
<b>A. L'ÉMERGENCE D'UNE INDUSTRIE DU SPORT PROFESSIONNEL .....</b>	<b>57</b>
1. <i>Un secteur économique en expansion .....</i>	57
a) Une croissance soutenue qui devrait se prolonger.....	58
b) Une inflation des salaires et des montants des transferts de joueurs .....	59
c) Des clubs qui demeurent insuffisamment compétitifs à l'échelle européenne.....	60
2. <i>Une financiarisation du sport business largement engagée .....</i>	61
a) Le passage d'une dépendance publique à une télé-dépendance.....	61
b) Des injections croissantes de capitaux propres .....	64
(1) L'introduction en bourse des clubs.....	64
(2) L'attrait des investisseurs étrangers.....	65
c) Le développement de stratégies de diversification dans le cadre de clubs omnisports .....	67
3. <i>Une approche commerciale du « sport spectacle » .....</i>	68
a) Un accroissement du nombre de sociétés commerciales.....	68
b) Le nouveau statut du spectateur : à la fois client et produit .....	69
c) Des échanges à approfondir avec le monde de l'entreprise.....	70
4. <i>Une évolution contrastée selon les disciplines.....</i>	71
<b>B. L'EXPLOITATION DES INFRASTRUCTURES EST AU CŒUR D'UNE NORMALISATION DES MODÈLES ÉCONOMIQUES.....</b>	<b>73</b>
1. <i>Un retard à rattraper en matière d'infrastructures à destination du sport professionnel.....</i>	73
a) Une pénurie d'arénas et de salles de taille intermédiaire .....	75
b) Un parc de stades vieillissant, insuffisamment équipé et mal calibré .....	76
2. <i>Les leviers de création de valeur d'un équipement sportif professionnel .....</i>	78
a) Le développement d'une politique du spectateur.....	78
(1) Des recettes de billetterie en berne en raison d'une offre insuffisamment qualitative .....	78
(2) S'ouvrir à un large public suppose de proposer une expérience exceptionnelle dans un environnement repensé pour le spectateur .....	79
(3) Le tourisme sportif est une niche en pleine expansion.....	81
b) Des prestations à destination des entreprises privées .....	82
c) Une diversification des recettes grâce à la multifonctionnalité .....	83
d) La place du stade dans la cité.....	84
3. <i>La gestion privée de l'infrastructure facilite l'émancipation financière des clubs professionnels .....</i>	86
a) Les bénéfices d'une appropriation de l'équipement par le club résident.....	86
b) Des exemples concluants à l'étranger .....	86
c) Des clubs français peu incités à s'engager spontanément dans cette voie.....	87

C. UN NÉCESSAIRE APPROFONDISSEMENT DE LA RÉGULATION DU SECTEUR .....	89
1. <i>Une gouvernance peu adaptée à la réalité du sport business</i> .....	89
a) Un centre de gravité qui se déplace des fédérations vers les ligues.....	89
b) Une régulation sous influence .....	90
2. <i>Un encadrement de la masse salariale insuffisant pour contenir les dérives financières des clubs</i> .....	91
a) Des résultats déficitaires qui perdurent.....	91
b) Un contrôle de gestion salubre mais perfectible .....	92
c) Une montée en puissance des règles de fair-play financier .....	93
3. <i>Un aléa sportif peu rassurant pour les investisseurs</i> .....	94
a) L'aléa sportif génère structurellement de l'aléa économique .....	94
b) Le choix de conserver des ligues ouvertes au nom des valeurs sportives.....	95
c) Les leviers permettant d'orienter le modèle économique et sportif en ligue ouverte.....	96
(1) Modifier l'architecture de la compétition.....	96
(2) Utiliser des incitations économiques.....	97
<b>III. DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES QUI DOIVENT TIRER TOUTES LES CONSÉQUENCES DE LA PROFESSIONNALISATION DU SPORT .....</b>	<b>99</b>
A. CHANGER DE REGARD SUR LA PLACE DU SPORT PROFESSIONNEL DANS LA SOCIÉTÉ ET LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS À SON ÉGARD .....	99
1. <i>Le nécessaire développement de la culture du sport</i> .....	100
2. <i>Le sport professionnel partenaire des dynamiques de développement économique local</i> .....	101
3. <i>L'inévitable désengagement des collectivités territoriales du financement du sport business</i> .....	102
4. <i>L'indispensable montée en puissance des investisseurs privés pour financer le sport professionnel</i> .....	103
5. <i>L'ardente obligation pour le sport professionnel de renforcer sa légitimité pour rester populaire</i> .....	105
6. <i>La réaffirmation de la responsabilité sociale et territoriale des clubs professionnels</i> .....	105
B. LES PROPOSITIONS DE VOTRE MISSION POUR ÉMANCIPER LE SPORT PROFESSIONNEL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	105
1. <i>Transférer les subventions de fonctionnement des collectivités territoriales vers l'investissement afin de permettre aux clubs de devenir propriétaires de leurs stades</i> .....	106
a) Poser le principe de la fin des subventions des collectivités territoriales pour les sports professionnels arrivés à maturité.....	106
b) Supprimer dès 2016 les subventions des collectivités territoriales pour les clubs de Ligue 1 et du Top 14 .....	107
c) Renforcer la transparence sur les dépenses des collectivités territoriales en faveur du sport professionnel.....	108
2. <i>Transférer à une autorité administrative indépendante le pouvoir de régulation et la supervision du contrôle de gestion</i> .....	109
a) L'édiction des normes et la régulation doivent être exercées par une instance indépendante .....	109
b) Garantir l'indépendance du contrôle de gestion en le rattachant à l'autorité administrative indépendante.....	113
c) Permettre aux collectivités territoriales de mieux évaluer leurs dépenses en faveur du sport professionnel.....	115
3. <i>Substituer aux achats de prestations des collectivités territoriales des partenariats avec les fondations et les fonds de dotation des clubs professionnels</i> .....	116
4. <i>Transférer aux ligues et aux clubs professionnels une responsabilité dans la conduite des actions sociales et éducatives</i> .....	117

---

5. <i>Transférer progressivement la propriété des enceintes sportives aux clubs professionnels et aux fédérations</i> .....	120
a) La nécessité de mettre fin à la propriété publique des infrastructures sportives professionnelles .....	121
b) Des fédérations qui doivent pouvoir développer leurs infrastructures en assumant leur financement .....	125
(1) Préserver l'avenir du tournoi de Roland-Garros .....	125
(2) Poursuivre la recherche d'un nouveau modèle économique pour le rugby .....	127
c) La nécessité de trouver une solution pérenne pour le Stade de France .....	128
d) Favoriser la construction d'une nouvelle enceinte dédiée aux sports de salle en région parisienne .....	129
6. <i>Transférer la compétence générale en matière d'accompagnement du sport professionnel aux métropoles et aux agglomérations</i> .....	130
a) Faire des métropoles et des agglomérations les véritables acteurs du sport professionnel.....	130
b) Préserver le rôle des départements pour soutenir les « événements sportifs » .....	130
c) La nécessité pour les collectivités de faire émerger de grands clubs « omnisports » métropolitains .....	131
d) Le rôle particulier de la région en matière de formation à conforter .....	132
e) La nécessité de mieux associer le mouvement sportif aux programmes d'infrastructures .....	132
f) Associer pleinement les collectivités territoriales et les citoyens à l'organisation d'une candidature aux Jeux olympiques de 2024 .....	133
 <b>LES 168 ENCEINTES DE PLUS DE 5 000 PLACES EN FRANCE</b> .....	 135
 <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	 141
 <b>CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE</b> .....	 157

## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION

### *I. Transférer les subventions de fonctionnement des collectivités territoriales vers l'investissement afin de permettre aux clubs de devenir propriétaires de leurs stades*

1°- **Fixer à 2020 la fin des subventions** des collectivités territoriales aux clubs professionnels de l'ensemble des **disciplines arrivées à maturité**

2°- **Supprimer à partir de la saison 2016-2017 les subventions et l'achat de prestations** par les collectivités territoriales sans contreparties en termes d'intérêt général **aux clubs de la Ligue 1 de football et du Top 14 de rugby**

3°- Faire la transparence sur les relations financières entre les collectivités territoriales et le sport professionnel en chargeant la direction générale des collectivités locales (DGCL) d'**établir un bilan annuel agrégé**

### *II. Transférer à une autorité administrative indépendante le pouvoir de régulation et la supervision du contrôle de gestion*

4- **Créer un « Conseil supérieur du sport professionnel » (CSSP)**, autorité indépendante regroupant notamment les directions nationales du contrôle de gestion (DNCG) et l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), composé de toutes les parties prenantes pour réguler le sport professionnel

5- Reconnaître au CSSP des compétences sur **la création de nouveaux stades, l'aléa sportif, les « licences clubs », les redevances et la répartition des droits audiovisuels**

6- Garantir l'indépendance et la pérennité du contrôle de gestion par le **rattachement des DNCG et de leurs agents au nouveau CSSP**

### *III. Transférer les achats de prestations des collectivités territoriales aux fondations et aux fonds de dotation des clubs afin de garantir que les contreparties respecteront l'intérêt général*

7- Obliger les collectivités territoriales à établir un **bilan annuel comptable retraçant l'ensemble des aides directes et indirectes** au sport professionnel et la réalisation d'une étude d'impact économique et social

8- Transformer les achats de prestations en partenariats avec les **fondations** et les **fonds de dotations** des clubs professionnels

9- **Modifier le régime des fonds de dotation** afin de permettre les achats de prestations par les collectivités territoriales pour conduire des actions d'intérêt général

***IV. Transférer aux ligues et aux clubs professionnels une responsabilité dans la conduite des actions sociales et éducatives***

10 - Inviter les ligues à se doter de leur propre fonds de dotation ou **fondation** pour développer un programme national d'initiatives et coordonner l'action des clubs

11 - Prévoir la création de fondations et/ou de fonds de dotation par **l'ensemble des clubs de 1<sup>re</sup> division** de chaque discipline dans le cadre de la responsabilité sociale de l'entreprise (RSE)

12 - Convenir que les clubs professionnels de 1<sup>re</sup> division de chaque discipline devront obligatoirement **consacrer une fraction de leurs revenus à des actions sociales au travers d'une fondation ou d'un fonds de dotation**

***V. Transférer progressivement la propriété des enceintes sportives aux clubs professionnels et aux fédérations***

13 - **Permettre aux collectivités qui le souhaitent de conserver la propriété de leurs infrastructures sportives professionnelles**

14 - Inciter les collectivités qui entendent conserver la propriété de leurs infrastructures sportives professionnelles à en **déléguer la gestion aux clubs résidents**

15 - Modifier l'article L. 113-1 du code du sport pour **faciliter le rachat des stades par les clubs professionnels et financer la construction de nouvelles enceintes**

16 - **Systématiser les études d'impact financier** avant la construction de nouvelles enceintes

17 - **Limiter le montant des fonds publics** alloués à la construction des nouvelles enceintes sportives réservées au sport professionnel à **50 % du coût total hors taxes**

18 - **Proscrire le recours aux partenariats public-privé (PPP)** par les collectivités territoriales pour financer de nouveaux stades

19 - **Permettre aux collectivités territoriales engagées dans un PPP de céder leur enceinte au club résident au moyen d'un crédit-bail**

20 - Encourager la Ville de Paris à **céder à la fédération française de tennis (FFT) le stade de Roland-Garros**

21 - **Reconnaître l'intérêt pour le rugby français du projet de « grand stade »** de la fédération française de rugby (FFR) sous réserve que celle-ci puisse le financer

22 - **Examiner la possibilité pour la fédération française de football (FFF) de devenir propriétaire du Stade de France**

23 - Inciter les fédérations de basketball, de handball et de volleyball à **construire et exploiter en commun une salle de 10 à 15 000 places en région parisienne**

**VI. Transférer aux différentes « parties prenantes » des missions clairement définies**

24 - Désigner la métropole ou l'intercommunalité comme « **partenaire de référence** » pour accompagner les clubs professionnels

25 - **Favoriser la constitution de grands clubs « omnisports »** dans les agglomérations et les métropoles

26 - **Affirmer la compétence exclusive de la région en matière de formation professionnelle** dans le domaine du sport professionnel

27 - **Confier au Comité national olympique et sportif français (CNOSF) la mission et les moyens lui permettant de favoriser l'accès au sport de haut niveau** et l'organisation de manifestations sportives

28 - **Préconiser l'organisation d'un référendum sur le projet de candidature des Jeux olympiques (JO) à Paris**

29 - **Concevoir les nouveaux équipements nécessaires aux JO avec les clubs professionnels intéressés** ou bâtir des installations temporaires

30 - **Associer la nouvelle Métropole du Grand Paris** à la construction et à la rénovation des équipements nécessaires à une candidature aux JO



Mesdames, Messieurs,

Après avoir longtemps retardé la modernisation de ses enceintes sportives, la France connaît aujourd'hui une recrudescence de projets qui trouve son origine dans l'organisation à venir de compétitions internationales majeures comme l'Euro 2016 de football et le championnat du monde de handball 2017, mais aussi dans les difficultés rencontrées par certains clubs comme le JSF Nanterre pour disputer, dans une salle suffisamment spacieuse, ses compétitions en Euroleague de basketball ou le Racing Metro 92, qui joue ses rencontres dans l'antique stade olympique de Colombes.

À cela s'ajoutent les problèmes rencontrés par les fédérations sportives qui prévoient d'étendre la surface de leurs installations, à l'image de la fédération française de tennis (FFT) avec le tournoi de Roland-Garros, ou de se doter d'un nouvel équipement comme la fédération française de rugby avec son projet de « grand stade » de 82 000 places à Ris-Orangis.

Tous ces projets posent la question de leur financement et, plus généralement, invitent à s'interroger sur l'avenir du modèle économique du sport professionnel. En effet, si traditionnellement la propriété publique - en particulier communale - des stades et des salles couvertes est, en France, largement répandue, **l'émergence d'une véritable industrie du sport professionnel disposant de moyens financiers souvent considérables interroge la légitimité de l'implication financière des collectivités territoriales à un moment où s'exerce sur elles une contrainte budgétaire sans pareil.**

Nombreux sont les rapports à avoir mis en évidence le sous-équipement du territoire national en enceintes sportives adaptées aux nouveaux standards européens mais plus rares sont ceux qui se sont posés la question de l'évolution même du modèle économique du sport professionnel et des conséquences pour les collectivités territoriales. Parmi ces derniers, une mention particulière doit être faite au travail mené par nos collègues Jean-Marc Todeschini et Dominique Bailly au nom de la commission des finances et de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Grands stades et arénas : pour un financement public les yeux ouverts, *rapport d'information n° 86 (2013-2014)*.

En ciblant leur attention sur le financement public des grandes infrastructures sportives, nos collègues ont mis en évidence les difficultés des collectivités territoriales à accompagner correctement le développement du sport professionnel sans faire peser un risque substantiel sur les finances publiques locales. À cet égard, votre mission ne peut que souscrire aux principales conclusions de ce rapport selon lesquelles « *il n'existe pas de "modèle idéal" mais une "bonne approche" que résume bien le mot de responsabilité* »<sup>1</sup>. Selon ce principe, nos collègues mettaient en garde les collectivités territoriales sur les risques occasionnés par les équipements surdimensionnés, invitaient les clubs à sortir du modèle « paternaliste » à l'égard des collectivités et préconisaient à l'État de limiter ses financements à ce qui relève de son champ de compétence.

En s'appuyant sur ces conclusions, votre mission a souhaité prolonger et élargir la réflexion avec pour objectif de mettre à plat l'ensemble des relations entretenues par les collectivités territoriales avec le sport professionnel en intégrant la question des subventions, des achats de prestations et des redevances<sup>2</sup>. **Concernant l'évolution du modèle économique du sport professionnel, elle a également pris acte du fait que les fédérations - et en particulier la fédération française de football (FFF) - ont clairement fait le choix de championnats composés de « grands clubs » à l'image du PSG et de l'AS Monaco avec pour objectif d'augmenter significativement les droits TV<sup>3</sup>. Ce choix doit maintenant être assumé par l'ensemble des acteurs, et notamment les clubs professionnels qui doivent s'émanciper des financements des collectivités territoriales** comme c'est la règle dans la plupart des pays européens où il n'y a pas de subventions des collectivités territoriales et où les nouveaux stades sont la propriété des clubs.

Cette évolution ne se justifie pas seulement par la nécessité de préserver les finances des collectivités territoriales. Les auditions menées par votre mission comme les déplacements conduits sur le terrain en France, en Allemagne et en Grande-Bretagne ont mis en évidence l'émergence d'un nouveau modèle économique du sport professionnel fondé sur des investissements importants dans les enceintes sportives rentabilisés grâce à un ensemble de compétences comme la **valorisation** de la marque du club, la commercialisation du nom du stade (nommage), le développement de

---

<sup>1</sup> Grands stades et arénas : pour un financement public les yeux ouverts, rapport d'information n° 86 (2013-2014).

<sup>2</sup> La mission a concentré ses travaux sur les grandes disciplines collectives et sur le tennis mais n'a pu, faute de temps, examiner la question des grandes disciplines individuelles telles le judo, l'athlétisme, le cyclisme, la natation...

<sup>3</sup> La ligue de football professionnel (LFP) a lancé le 6 mars 2014 par anticipation un appel d'offres pour les droits de diffusion des championnats de Ligue 1 et de Ligue 2 sur la période 2016-2020 qui a abouti à une hausse de 23 % des droits TV à 748,5 millions d'euros qui place le championnat de France à la hauteur de la Liga espagnole. Par ailleurs, la ligue nationale de rugby (LNR) a attribué le 14 janvier 2014 à Canal+ les droits pour les saisons allant de 2014 à 2018 pour 355 millions d'euros soit 71 millions d'euros/an.

services de restauration et de produits dérivés, la « gestion fine »<sup>1</sup> des billetteries et des loges sur le mode des compagnies aériennes, la négociation des droits TV, etc.

L'émergence d'une nouvelle façon de promouvoir le sport professionnel, proche du monde du spectacle et du voyage, n'a que peu de rapports avec les missions de service public, ce qui amène à réexaminer la pertinence de l'intervention des collectivités territoriales dans ce domaine.

C'est ainsi que les propositions faites par votre mission visent à **desserrer progressivement les liens de dépendance réciproque entre les clubs professionnels et les collectivités territoriales mais aussi à établir les conditions d'une régulation d'un secteur qui connaît aujourd'hui un déséquilibre au bénéfice des clubs et des ligues professionnelles et, trop souvent, au détriment des collectivités territoriales.**

En fixant la fin des financements publics locaux pour le sport professionnel arrivé à maturité en 2020, votre mission a voulu mettre chacun en face de ses responsabilités afin de définir un objectif clair. D'ici là, elle propose de définir un processus progressif de suppression des subventions - en commençant par le football et le rugby de 1<sup>re</sup> division dès 2016 - mais aussi en permettant que les collectivités territoriales aident les clubs professionnels à devenir propriétaires de leurs stades, soit en leur cédant à des conditions préférentielles des infrastructures municipales, soit en les accompagnant dans le cadre d'un projet de construction d'une nouvelle enceinte.

La professionnalisation du sport étant encore très inégale selon les disciplines, il est apparu essentiel à votre mission de prévoir un **dispositif graduel**, l'essentiel étant d'inciter les clubs à privilégier les investissements sur les dépenses de fonctionnement - ce qu'illustre le choix de concentrer les aides des collectivités sur l'acquisition des enceintes sportives par les clubs - et en les invitant à accroître fortement leurs engagements dans le domaine des actions sociales et éducatives.

Cette clarification apparaît indispensable pour préserver les finances locales. Elle représente également une condition du recentrage des collectivités territoriales sur le développement du sport amateur, qui constitue une de leurs missions essentielles.

---

<sup>1</sup> La gestion fine ou yield management consiste à adapter les prix des billets à chaque segment de clientèle et à la demande pour maximiser la recette.



## I. LE MODÈLE DE SOUTIEN DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU SPORT PROFESSIONNEL EST AUJOURD'HUI À BOUT DE SOUFFLE

Les relations entre clubs sportifs professionnels et collectivités territoriales recouvrent principalement deux problématiques : celle des aides publiques et celle de l'utilisation des équipements. Ces interventions, notamment **financières** (subventions, prestations de services, location des équipements municipaux, etc.), sont, certes, en principe **strictement encadrées** à la fois par des dispositions **législatives** et **réglementaires**. Mais la réalité est plus complexe et parfois à la limite de la légalité.

Par ailleurs, compte tenu de l'importance des sommes financières en jeu, et **dans une période où l'argent public représente une denrée rare et où les collectivités territoriales sont plus que jamais mises à contribution**, les coûts financiers supportés par celles-ci doivent faire l'objet d'une attention toute particulière. C'est dans ce contexte que **notre mission a souhaité réévaluer le modèle de soutien des collectivités territoriales au sport professionnel**.

### A. UNE IMPLICATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE SPORT PROFESSIONNEL SOUS PRESSION ET DÉSORDONNÉE

**Le soutien des collectivités territoriales au sport professionnel a joué un rôle majeur** en palliant les difficultés financières des clubs. En clair, les collectivités ont, grâce à leurs financements, encouragé un mouvement bénéfique de professionnalisation du sport.

Mais avec la commercialisation des événements sportifs, **le monde du sport professionnel évolue et le modèle traditionnel de soutien des collectivités territoriales risque de s'essouffler rapidement**. Aujourd'hui, le **soutien des collectivités territoriales** apparaît trop souvent **sous pression** en raison d'un rapport de force défavorable au niveau local, mais surtout **trop dispersé** du fait de modalités d'aides très diverses et mal encadrées juridiquement.

#### 1. Le soutien financier des collectivités territoriales s'exerce aujourd'hui sous pression

*a) Un soutien financier sous pression en raison d'un rapport de force défavorable aux collectivités territoriales*

Que ce soient les communes ou les communautés d'agglomération, les collectivités territoriales sont aujourd'hui fortement sollicitées pour apporter leur soutien aux clubs sportifs, demandes auxquelles **il leur est**

**difficile de résister.** Comme le relevait déjà la Cour des comptes en 2009<sup>1</sup> : *« l'enquête a montré que les collectivités, fortement sollicitées pour venir en aide à des clubs en difficulté ou accompagner la professionnalisation de l'activité sportive ainsi que pour réaliser des travaux d'amélioration des équipements sportifs, ne disposent bien souvent que de marges de manœuvre limitées »*. Auditionné par votre mission, Michel-Pierre Prat, conseiller maître à la Cour des comptes, indiquait : *« le rapport de force est défavorable aux collectivités, qui doivent faire face à des demandes d'aide urgente ou de mise aux normes des installations »*. Son collègue, Alain Serre, confirmait cette analyse : *« le club tire sa puissance de l'opinion publique. La collectivité n'a d'autre choix que de le soutenir, sous l'œil des médias, et pour des raisons de notoriété. Elle est en situation de faiblesse et ne sait même pas précisément quelle utilisation est faite de ses concours financiers, subventions d'intérêt général ou prestations de services »*.

**Votre mission estime que si le rapport de force créé par les diverses pressions locales** (sponsors, presse locale, supporters, administrés, etc.) **n'est pas à l'avantage des collectivités territoriales**, c'est qu'il met symboliquement en jeu leur renommée.

**Le sport constitue, en effet, un vecteur de communication majeur** grâce à la médiatisation des compétitions sportives et de certains grands joueurs. Pascal Bonnetain, président de la commission des sports de l'Assemblée des régions de France (ARF), reconnaissait devant votre mission que *« le sport professionnel est un vecteur de communication important. Les équipes de première division jouissent d'une forte représentativité sur le territoire »*. Notre collègue Françoise Cartron faisait valoir de son côté qu'il est *« malheureusement difficile de maintenir une démarche rationnelle et rigoureuse dans un domaine où dominant l'émotion, le passionnel, la médiatisation à outrance. C'est du vécu, car je suis élue de l'agglomération bordelaise : si nous n'avions pas décidé de construire un nouveau stade, Bordeaux aurait été exclue de l'Euro 2016, et cela était inconcevable ! »*

**Le sport représente également un important facteur de lien social.** Comme le rappelait devant votre mission Vincent Chaudel, expert sport du cabinet Kurt Salmon : *« le rôle social du club est d'animer la cité : pour être attractive, une ville a besoin d'activités économique, académique, culturelle mais aussi sportive. Voyez l'exemple de Montpellier »*.

Ainsi, qu'il s'agisse des interventions des dirigeants de la société sportive, des partenaires privés, des supporters, ou encore des commentaires dans la presse locale, **les élus sont susceptibles de subir de véritables pressions pesant sur leurs choix.** Notre collègue Françoise Cartron résumait la situation ainsi : *« avec toute la pression médiatique et locale que l'on connaît, les élus se retrouvent dans une sorte d'étau, où la libre administration des collectivités est mise à mal. On doit en outre décider très rapidement d'investissements lourds pour satisfaire un choix auquel on n'a pas toujours été associé au départ »*.

---

<sup>1</sup> Le soutien des collectivités territoriales aux clubs sportifs professionnels, *Cour des comptes, décembre 2009.*

**Parfois, les élus locaux eux-mêmes sont à l'origine du mouvement, préoccupés de soutenir le club professionnel de leur territoire.** Jacques Thouroude, président de l'association nationale des élus en charge du sport (ANDES), soulignait lors de son audition : *« pour un maire, il est gratifiant d'avoir un club champion de France qui réside dans sa commune. Un club professionnel constitue une animation dans nos territoires. Nous en avons besoin ! Or, ce besoin engendre une pression considérable »*. Votre mission est consciente que l'on touche ici à un élément même de l'identité d'un territoire. Le Stade Vélodrome, par exemple, représente un élément symbolique du patrimoine de Marseille. La pression s'accroît sur les maires lorsqu'une équipe « monte » en division supérieure, *« une situation d'autant plus compliquée à gérer que le sport est devenu un véritable spectacle »*, comme le reconnaissait Robert Cadalbert au nom de l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF) devant votre mission. Une analyse confirmée par Sébastien Séméril, représentant de l'assemblée des communautés de France (AdCF), pour qui *« le maire est toujours sollicité au premier chef, en cas de montée sportive comme en cas d'incident financier »*.

**Votre mission estime que cette situation crée les conditions d'un cercle inflationniste dans le cadre d'un triptyque : « communication-professionnalisation-médiatisation ».** Une situation particulièrement vraie pour la commune ou la communauté d'agglomération davantage exposée<sup>1</sup> que les autres contributeurs publics comme le département ou la région.

*b) Une pression dans le contexte de professionnalisation du sport : des collectivités « filet de sécurité » pour les clubs*

**Depuis le début des années 2000, l'intervention financière des collectivités territoriales en faveur du sport professionnel s'est intensifiée** et a particulièrement bénéficié aux clubs sportifs pour lesquels la **professionnalisation est récente** (basketball, handball, volleyball, rugby) et **les ressources externes limitées**. Une intervention publique est souvent indispensable pour permettre l'émergence d'un club (comme celui de Nanterre en basketball) ou le succès d'une épreuve (telle que le Vendée Globe Challenge). Mais, dans certains cas, les collectivités territoriales se sentent moins partenaires que contributeurs sans pouvoir de décision.

Auditionné par votre mission, Michel-Pierre Prat, conseiller maître à la Cour des comptes, indiquait que *« les montants et les modalités du soutien des collectivités territoriales aux clubs professionnels dépendent de la taille de la collectivité, de l'importance des clubs, de la discipline sportive, le football bénéficiant généralement de bien plus de moyens que le volleyball ou le handball »*. Le soutien des collectivités territoriales est effectivement **différencié selon les disciplines sportives** et, surtout, **fonction du degré de professionnalisation**.

---

<sup>1</sup> Comme le confirme la Cour des comptes, le bloc communal est le premier contributeur, à 80 % ou plus, même si la région et le département sont également concernés.

**On constate d'ailleurs aujourd'hui que plus un club sportif joue à un haut niveau professionnel et plus la pression financière pour la collectivité territoriale est élevée.** Les charges pour cette dernière augmentent en effet parallèlement à la croissance du club et de ses performances sportives, exception faite des disciplines sportives bénéficiant des recettes issues de la commercialisation des droits TV. Comme le relevaient les magistrats de la Cour des comptes, auditionnés par votre mission : *« l'accession et le maintien de la société à un haut niveau sportif peuvent induire un accroissement sensible du soutien financier des collectivités territoriales. Tout se passe alors comme si les collectivités territoriales accompagnaient financièrement les transformations qui affectent la gestion du club ».*

Pour les autres clubs professionnels, **lorsque les ressources propres** provenant de la billetterie, des abonnements ou des contrats de partenariat avec des sociétés locales **sont insuffisantes, les apports des collectivités territoriales restent indispensables.**

**Votre mission juge qu'il existe une situation paradoxale qui pousse les collectivités territoriales souhaitant maintenir leur rang à dépenser toujours plus pour compenser l'insuffisance de ressources propres des clubs professionnels.** Par exemple, l'explosion des charges salariales du fait du recrutement de joueurs de haut niveau sera rendu possible par le soutien de la collectivité publique.

**Votre mission souhaite donc poser la question de la légitimité du soutien public au sport professionnel.** Il apparaît, en effet, de moins en moins acceptable de voir les clubs s'engager dans une **inflation des dépenses salariales** pour recruter les meilleurs joueurs en laissant aux collectivités le soin d'assumer seules les investissements destinés aux équipements sportifs. Cette situation paraît d'autant plus déséquilibrée que **la commercialisation des droits TV bénéficie intégralement aux sociétés sportives**, ceux-ci n'étant évidemment pas partagés avec les collectivités territoriales. En clair, ce n'est pas aux collectivités territoriales de financer la hausse des salaires des joueurs professionnels.

**Par ailleurs, les soutiens octroyés par les collectivités territoriales permettent trop souvent de pallier les difficultés financières des clubs sportifs professionnels.** Ainsi, lorsqu'un club sportif professionnel réalise une mauvaise saison qui fragilise son équilibre financier, les collectivités territoriales sont mises à contribution. Là encore, le constat formulé par les magistrats de la Cour des comptes auditionnés par votre mission est clair : *« invitées à intervenir dans l'urgence, pour permettre à la société sportive de passer un cap difficile ou pour assurer sa survie, les collectivités choisissent très généralement d'accorder les concours financiers nécessaires ».*

**Les collectivités territoriales jouent ainsi un rôle de « filet de sécurité »** compensant la baisse des recettes ou comblant les pertes des clubs sportifs professionnels qui enregistrent une baisse de la fréquentation des stades. Comme le relevait avec justesse notre collègue Michel Savin,

président de votre mission, *« elles sont trop souvent appelées à combler les déficits des comptes en fin de saison, sans posséder une vision claire de l'utilisation de ces fonds publics »*. Cette analyse a été confirmée par Jacques Thouroude, président de l'ANDES, qui reconnaissait : *« nous sommes dans le cas d'une privatisation des recettes et une socialisation des dépenses. Lorsqu'on est en déficit, il n'existe qu'un interlocuteur, le maire ! Bien évidemment, la presse et les médias exercent une pression considérable sur les élus qui est inacceptable »*.

**Votre mission estime qu'il n'est plus possible, à l'avenir, de faire jouer aux collectivités territoriales un rôle de stabilisateur automatique des aléas sportifs de clubs professionnels.**

## **2. Un soutien des collectivités territoriales au sport professionnel trop diffus et désordonné**

**En 2010, la dépense sportive s'est élevée à près de 35 milliards d'euros en valeur. Les collectivités territoriales y contribuent à hauteur de 30 %, l'État pour 12 %, les ménages pour 49 %, et les entreprises privées pour 9 %. Les collectivités sont propriétaires de 80 % du parc d'équipements sportifs. Outre les mises à disposition, fréquemment à titre gratuit, de ces équipements, les communes supportent l'effort public le plus important. Les régions mettent, pour leur part, l'accent sur le soutien au sport de haut niveau, tandis que les départements interviennent prioritairement pour favoriser la pratique du sport de masse. Les trois niveaux de collectivités interviennent par des financements croisés pour la réalisation d'équipements sportifs, les communes ou leurs groupements étant le plus fréquemment maîtres d'ouvrage.**

L'examen des actions des collectivités territoriales en faveur du sport professionnel démontre que **ce soutien dépasse le seul subventionnement public local** et qu'il laisse apparaître **une grande diversité, tant dans les modalités que dans le volume de ces interventions**. À l'arrivée, on constate que les soutiens sont différents selon les territoires et surtout que leur efficacité est contrastée.

*a) Des soutiens financiers pas toujours bien encadrés juridiquement et dont les modalités sont éclatées*

Le périmètre du soutien public local au sport professionnel est très large. **Les actions des collectivités territoriales se déploient à de nombreux niveaux**, sous la forme d'un **soutien direct** avec le versement d'aides financières (subventions, achats de prestations, concours aux associations) ou au travers d'un **soutien indirect** par la mise à disposition d'équipements (travaux d'entretien et d'amélioration, construction de nouvelles infrastructures).

**Le droit actuel<sup>1</sup> ne permet toutefois pas aux collectivités territoriales d'accorder des garanties d'emprunt ou des cautionnements aux clubs sportifs**, sauf pour les associations dont les recettes annuelles sont inférieures à 75 000 euros.

(1) Les subventions directes doivent être la contrepartie de missions d'intérêt général

L'article L. 113-2 du code du sport dispose que « *pour des missions d'intérêt général, les associations sportives ou les sociétés sportives peuvent recevoir des subventions publiques* ». Limitées dans les années 1990, les **subventions** des collectivités territoriales au bénéfice des clubs sportifs professionnels ont été rétablies mais **strictement encadrées** par la loi du 28 décembre 1999 portant diverses mesures relatives à l'organisation d'activités physiques et sportives<sup>2</sup>, dite « loi Buffet ».

Le code du sport autorise donc le versement de **subventions publiques** aux clubs professionnels mais **uniquement dans le cadre de conventions** passées dans les conditions prévues à l'article R. 113-5, et **seulement pour des missions d'intérêt général** dont la liste est énoncée à l'article R. 113-2. Sont ainsi visés : « *la formation, le perfectionnement et l'insertion scolaire ou professionnelle des jeunes sportifs accueillis dans les centres de formation agréés ; la participation de l'association ou de la société à des actions d'éducation, d'intégration ou de cohésion sociale ; 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* ».

Auditionnée par **votre mission qui a souhaité connaître les montants reçus par les clubs dans les différentes disciplines**, l'association nationale des Ligues de sport professionnel (ANLSP) a indiqué qu'elle « *avait eu l'occasion de fournir aux trois inspections générales chargées de la mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur<sup>3</sup> les éléments dont elles disposaient* ». Les inspections générales ont fourni à votre mission des données qui font apparaître, pour la saison 2011-2012, **un montant total de subvention de 157 millions d'euros** avec des subventions allant de 2 % des budgets des clubs pour la Ligue 1 de football à 79 % pour la Ligue B masculine de volleyball, en passant par 12 % pour la Pro D2, 30 % pour la Pro A de basketball ou encore 52 % pour la ligue féminine de handball. En rugby, les subventions publiques représentent 3 % du budget du Top 14 et 5 % de la Pro D2.

---

<sup>1</sup> Article L. 113-1 du code du sport.

<sup>2</sup> Loi n° 99-1124.

<sup>3</sup> Rapport établi par l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des finances, et l'inspection générale de la jeunesse et des sports et rendu le 11 juillet 2013.

**Les subventions ne représentent que 2 à 5 % du chiffre d'affaires des clubs de football ou de rugby, contre 70 à 80 % pour les clubs de volleyball ou de handball, dont les compétitions sont moins professionnalisées.**

De fait, les collectivités accompagnent de façon **différenciée** l'essor des équipes professionnelles de leurs territoires : **certaines disciplines seraient incapables de vivre sans les subventions publiques<sup>1</sup>, alors que d'autres bénéficient d'une quasi autonomie financière.**

Le décret<sup>2</sup> du 4 septembre 2001 codifié à l'article R. 113-1 du code du sport prévoit **un plafond de subventions publiques** au bénéfice des associations sportives ou des sociétés qu'elles constituent. Il précise que le montant maximum cumulé, toutes collectivités confondues, est fixé à « *2,3 millions d'euros par saison sportive de la discipline concernée* ». Sous réserve du respect du critère d'éligibilité et du montant maximum, **ces aides ont été jugées compatibles avec la législation de l'Union européenne** par la Commission européenne dans sa décision du 24 avril 2001<sup>3</sup>.

**Votre mission estime qu'une plus grande rigueur doit être appliquée par les élus locaux dans la motivation de ces subventions qui doivent constituer la contrepartie effective de missions d'intérêt général.** Elle rappelle à cet égard que l'article R. 113-3 impose aux associations sportives ou aux sociétés de fournir, pour appuyer leurs demandes de subventions : « *les bilans et comptes de résultat des deux derniers exercices clos ainsi que le budget prévisionnel de l'année sportive pour laquelle la subvention est sollicitée ; un rapport retraçant l'utilisation des subventions versées par les collectivités territoriales et leurs groupements au titre de la saison sportive précédente ; un document prévisionnel qui indique l'utilisation prévue des subventions demandées* ». L'ensemble de ces documents doit être annexé à la délibération qui décide l'octroi de la subvention.

**Votre mission rappelle d'ailleurs que le contrôle de l'affectation des subventions publiques relève du contrôle de légalité du préfet à l'égard des concours financiers des collectivités territoriales aux clubs professionnels.**

---

<sup>1</sup> Concernant par exemple les clubs professionnels de football, l'ensemble des clubs de la Ligue 1 ont, lors de l'exercice 2011-2012, perçu directement 17 millions d'euros de subventions publiques, ce qui représente 2 % des revenus des 20 clubs de la Ligue 1 est une somme moyenne avoisinant les 850 000 euros par club. Concernant par exemple les clubs professionnels de basketball, le montant total des subventions en 2012-2013 représente pour la Pro A 20,2 millions d'euros c'est-à-dire 29,3 % des produits d'exploitation, alors qu'en Pro B ce montant atteint 13,9 millions d'euros soit 43,4 % des produits d'exploitation.

<sup>2</sup> Décret n° 2001-828.

<sup>3</sup> Par sa décision du 24 avril 2001, la Commission a estimé que ce régime ne constituait pas une aide au sens des dispositions de l'article 87 du traité CE qu'il était donc compatible avec les règles régissant le marché commun.

**Le droit actuel permet donc, en principe, aux élus locaux de s'assurer de l'emploi des crédits distribués par la collectivité territoriale à un club sportif professionnel sous forme de subventions directes.**

La législation<sup>1</sup> offre également aux collectivités territoriales la possibilité d'accorder des **garanties d'emprunt** ou des **cautionnements** aux associations sportives et aux sociétés sportives, mais **uniquement** pour **l'acquisition de matériels ou la réalisation d'équipements sportifs** par des associations sportives dont le montant annuel des recettes n'excède pas 75 000 euros.

(2) L'achat par les collectivités territoriales de prestations de services aux clubs sportifs professionnels est plafonné

Les collectivités territoriales soutiennent également les clubs sportifs professionnels par le biais des **achats de prestations de services** prévus à l'article L. 113-3 du code du sport<sup>2</sup> : *« les sommes versées par les collectivités territoriales ou leurs groupements aux sociétés sportives en exécution de contrats de prestation de services, ou de toute convention dont l'objet n'entre pas dans le cadre des missions d'intérêt général visées à l'article L. 113-2, ne peuvent excéder un montant fixé par décret ».*

En pratique, **ces prestations de services** regroupent **l'achat de places** dans les enceintes sportives ou **d'espaces publicitaires** lors de manifestations sportives, ainsi que **l'apposition du nom ou du logo de la collectivité territoriale** sur divers supports de communication (maillots des joueurs, bulletin d'information du club, billetterie, affichage des rencontres, etc.)

En vertu du décret<sup>3</sup> du 4 septembre 2001, modifié, **le montant maximum** des sommes versées par les collectivités territoriales en exécution de **contrats de prestation de services** est fixé à **1,6 million d'euros**. L'article D. 113-6 du code du sport dispose en effet que *« le montant maximum des sommes versées par les collectivités (...) est fixé à 30 % du total des produits du compte de résultat de l'année précédente de la société dans la limite de 1,6 million d'euros par saison sportive ».*

Comme le soulignent les magistrats de la Cour des comptes, *« ces prestations doivent en tout état de cause faire l'objet d'un contrat, conclu conformément aux dispositions du code des marchés publics, ainsi que l'a établi la jurisprudence administrative. Le marché peut toutefois être passé selon une procédure adaptée, en application de l'article 28 du code des marchés publics, ou sous la forme d'un marché négocié, sans publicité préalable et sans mise en concurrence, en application de l'article 35-II du code des marchés publics ».*

---

<sup>1</sup> Article L. 113-1 du code du sport.

<sup>2</sup> Dispositions introduites par la loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

<sup>3</sup> Décret n° 2001-829.

**Votre mission s'interroge sur la logique même du plafonnement.**

Notre collègue Pierre Martin notait déjà<sup>1</sup> : « *même s'il en comprend parfaitement la logique, votre rapporteur pour avis s'interroge sur le plafonnement de ces prestations de service. En effet, soit l'on considère qu'il s'agit de relations commerciales pour lesquelles aucune limitation en valeur absolue ne doit être prévue, conformément au principe de libre administration des collectivités locales, soit il s'agit de subventions déguisées sous les aspects d'une politique de communication, et il faut les comptabiliser dans le plafond prévu à l'article L. 113-2 précité* ».

(3) Les concours financiers aux « associations sportives » ne font pas l'objet d'un encadrement législatif spécifique

Une association sportive peut, en tant qu'organisme à **but non lucratif**, bénéficier de concours financiers **sans restriction** dans la mesure où son activité présente un **intérêt public local**<sup>2</sup> au **bénéfice direct des administrés**.

**Les associations visées** par ce dispositif sont principalement celles disposant d'une section professionnelle mais dont les recettes ou le montant des rémunérations versées aux sportifs demeurent en deçà des seuils légaux (respectivement de 1,2 million d'euros et de 0,8 million d'euros) et **qui ne sont donc pas tenues de constituer une société commerciale**. Sont également concernées **les associations sportives qui ont créé une société** et qui sollicitent des subventions pour financer des activités n'entrant pas dans le cas des missions d'intérêt général relatives au sport professionnel.

**Votre mission attire l'attention des élus locaux sur les éventuels détournements de procédure qui pourraient permettre à certaines sociétés sportives d'obtenir des aides non prévues par la loi pour financer leurs activités, par l'intermédiaire des subventions accordées aux associations supports**, une pratique confirmée lors de son audition par Jean-Christophe Rougé, membre du conseil supérieur de la direction nationale d'aide et de contrôle de gestion de rugby. En principe, les subventions versées aux associations ne devraient en aucun cas concerner les actions relevant du champ de la convention liant les associations aux sociétés. C'est pourquoi, il convient de veiller à ce que les associations n'effectuent pas de transferts financiers assimilables à des versements de subventions publiques au profit des sociétés qu'elles ont créées.

**Les conditions d'octroi de ces subventions ne font d'ailleurs pas l'objet d'un encadrement législatif spécifique, ce que regrette votre mission**. Les subventions ne sont pas plafonnées et peuvent avoir pour objet de prendre en charge aussi bien des dépenses de fonctionnement que des

---

<sup>1</sup> Dans son rapport pour avis n° 92 sur le PLF 2008, fait au nom de la commission des affaires culturelles.

<sup>2</sup> Le conseil d'État, dans sa jurisprudence en date du 31 mai 2000, Ville de Dunkerque, a admis que les associations sportives sont chargées d'une **mission éducative et sociale** qui légitime, à ce titre, un soutien financier des collectivités territoriales.

dépenses d'investissement. Comme toutes les autres subventions accordées par les collectivités territoriales, et conformément aux dispositions de l'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), **elles sont toutefois soumises aux règles de contrôle de la collectivité** que ce soit en termes de **versement** que **d'utilisation** des crédits.

Ainsi, conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens et à leurs relations avec les administrations et de son décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2001 : d'une part, lorsque la subvention attribuée dépasse un montant annuel de 23 000 euros, la collectivité territoriale doit **conclure une convention** avec l'association, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention ; d'autre part, lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'association sportive bénéficiaire doit **produire un compte rendu financier** attestant la conformité des dépenses avec l'objet de la subvention, déposé auprès de la collectivité territoriale attributaire de la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour laquelle elle a été octroyée ; enfin, les associations sportives ayant reçu annuellement, de l'ensemble des collectivités territoriales, des subventions supérieures à 153 000 euros doivent **déposer à la préfecture** du département où se trouve leur siège social **leurs budgets, leurs comptes, les conventions et les comptes rendus des subventions reçues**.

- (4) La mise à disposition d'équipements sportifs et de locaux : un avantage économique de premier plan pour les clubs sportifs

**Comme votre mission a pu le constater lors de ses déplacements en Allemagne et au Royaume-Uni**, la plupart de nos voisins européens ont fait le choix d'une propriété privée des équipements sportifs. Fruit d'un héritage historique, en France, ce sont les collectivités territoriales, essentiellement les communes et les communautés de communes ou d'agglomération en cas de transfert de compétences, qui détiennent la propriété de ces équipements.

**Votre mission rappelle** que si la mise à disposition d'équipements sportifs bénéficie bien aux associations et sociétés sportives, **elle ne peut s'opérer que dans le cadre d'une convention d'occupation du domaine public et moyennant le paiement d'une redevance**. En effet, « *l'occupation privative du domaine public des collectivités territoriales est soumise au principe général de non gratuité* » comme le souligne le juge administratif<sup>1</sup> qui fait référence à l'article L. 2125-1<sup>2</sup> du code général de la propriété des personnes publiques.

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, 11 février 1998, Ville de Paris c/ association pour la défense des droits des artistes peintres sur la place du Tertre.

<sup>2</sup> Article L. 2125-1 : « toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique donne lieu au paiement d'une redevance ».

Il faut ici distinguer **les locaux communaux d'une part**, qui peuvent être, en vertu de l'article L. 2143-3 du code général des collectivités territoriales, utilisés par les associations qui en font la demande<sup>1</sup>, le conseil municipal pouvant fixer une contribution pour leur utilisation, **des équipements sportifs d'autre part**, pour lesquels les conventions passées entre les collectivités territoriales et les clubs sportifs sont considérées comme des **conventions d'occupation du domaine public**<sup>2</sup> en raison de l'appartenance de l'équipement communal au domaine public.

**Par ailleurs, certaines occupations peuvent être consenties gratuitement ou moyennant des redevances réduites lorsqu'un intérêt public le justifie.** Cela est en effet le cas pour la mise à disposition d'équipements sportifs en faveur d'une **association sportive**, qui constitue un organisme à but non lucratif. En revanche, il n'en va pas de même lorsque les équipements sont destinés à être utilisés par une **société sportive**. Dans ce cas le contrat d'occupation du domaine public est conclu au profit d'une société qui percevra des recettes importantes provenant de l'exploitation même de l'équipement, notamment par l'intermédiaire de contrats publicitaires.

**Votre mission considère qu'il paraît difficile, dans ce cas, d'admettre que la mise à disposition puisse être consentie gratuitement.** En effet, comme le rappelle la jurisprudence administrative : « *la redevance constitue la contrepartie des avantages individuels conférés au bénéficiaire de l'autorisation d'occupation*<sup>3</sup> ».

**Toutefois, elle relève qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne fixe les modalités de calcul de la redevance.** Dans les faits, il est donc souvent difficile de se référer, en ce qui concerne la location d'équipements sportifs, aux tarifs pratiqués par le marché locatif privé. Par conséquent, **les collectivités sont libres de déterminer le montant de la redevance par délibération.**

**Votre mission estime que ce montant doit tenir compte des coûts supportés par les collectivités,** notamment s'agissant de l'entretien du fonctionnement courant des équipements concernés. En effet, dans l'hypothèse où le loyer payé par la société à objet sportif serait trop faible en comparaison des avantages qui lui sont procurés, le dispositif envisagé soulèverait des difficultés au regard des dispositions du droit de la concurrence de l'Union européenne relatives aux aides publiques.

---

<sup>1</sup> Il appartient alors au maire de déterminer les conditions d'utilisation de ces locaux, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public.

<sup>2</sup> Cela a été confirmé par la jurisprudence du conseil d'État du 13 juillet 1961, Ville de Toulouse.

<sup>3</sup> Conseil d'État, 10 février 1978, ministre de l'économie et des finances / Scudier.

Enfin, les autorisations d'occupation du domaine public ayant en principe un caractère personnel, temporaire, précaire et révocable<sup>1</sup>, elles ne peuvent pas être transmises à des tiers sans autorisation de la collectivité territoriale propriétaire. **Une association sportive ne peut donc pas transférer les droits d'occupation des équipements communaux au profit d'une société sportive** même si elle en est actionnaire.

(5) Le poids pour les finances locales de la mise aux normes d'équipements sportifs et la construction de nouveaux équipements

Les travaux d'entretien ou d'amélioration des équipements sportifs existants sont principalement assurés par les collectivités territoriales, au premier rang desquels les **communes** qui en financent la majeure partie.

En tant que propriétaires, **elles doivent en effet assumer l'enjeu considérable que représente l'entretien de leur patrimoine sportif**. Les magistrats de la Cour des comptes soulignent ainsi qu'« *un recensement des équipements sportifs, sites et espaces de pratiques accessibles au public, réalisé en 2006 par le ministère de la santé et des sports, dénombre 144 000 installations comprenant plus de 311 000 équipements sportifs* ». Sur ce total, **les collectivités territoriales sont propriétaires de plus de 80 % des 270 000 équipements sportifs et en gèrent directement près de 75 %**.

Or, ce parc est vieillissant : la majorité<sup>2</sup> des équipements date des années 1970, ce qui implique que les collectivités propriétaires devront assumer des investissements considérables pour mettre en conformité et moderniser les installations (rénovation énergétique, sécurité, hygiène et santé) dans les années à venir. En décembre 2009, dans son rapport précité, la Cour des comptes avançait un montant de **21 milliards d'euros pour l'ensemble des travaux estimés**, soit 6 milliards d'euros pour la mise aux normes et 15 milliards d'euros pour adapter les équipements aux nouvelles attentes des pratiquants. Une analyse partagée par Vincent Chaudel, expert sport du cabinet Kurt Salmon, qui rappelait lors de son audition : « *aujourd'hui les crispations se font autour du contenant, à savoir les infrastructures. Pendant 50 ans, elles se sont en effet très peu renouvelées. Les collectivités accompagnaient la performance mais aujourd'hui le parc des stades et des salles arrive en fin de vie (...) et il est clair qu'il faudra renouveler des infrastructures désormais plus coûteuses qu'hier : autrefois, il suffisait de tribunes, d'un toit et de vestiaires...* »

**En outre, le développement de la médiatisation des événements sportifs, nécessitera une mise aux normes audiovisuelles des équipements.** Comme le faisait remarquer devant votre mission François Pellissier,

---

<sup>1</sup> Conformément aux dispositions des articles L. 2122-1, L. 2122-2 et L. 2122-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

<sup>2</sup> Selon le ministère des sports 270 000 équipements sportifs étaient recensés en juillet 2013, l'âge médian des équipements en question étant de 25 ans. 75 % d'entre sont la propriété des communes, contre 4 % appartenant aux EPCI, 2,5 % au département et 2 % aux régions. 7,5 % appartiennent au secteur privé commercial.

directeur délégué de TF1 Production en charge des sports : « *les stades, même les récents, ne sont pas toujours adaptés à la diffusion et à la production audiovisuelle. Ainsi, dans certains stades, impossible de faire entrer un semi-remorque ou encore des emplacements de caméras qui laissent à désirer* ».

Les travaux de modernisation des équipements sportifs mis à disposition des clubs professionnels sont quasiment **imposés** aux **collectivités territoriales propriétaires** par le jeu de la **réglementation** issue **des fédérations sportives et des ligues professionnelles**. Les magistrats de la Cour des comptes, auditionnés par votre mission, évoquent ainsi un « *impact significatif des règlements des ligues (...) sur les finances locales* ». Ces dernières gèrent en effet les championnats professionnels et conditionnent ainsi la participation des clubs sportifs au respect d'un certain nombre de **normes** relatives à la capacité des stades, aux installations nécessaires aux retransmissions télévisées ou encore à la sécurité.

*In fine*, les **collectivités territoriales** sont confrontées à une **inflation normative** : éclairage, nombre de places assises, installations nécessaires à la retransmission télévisée, capacités d'accueil, aménagement des vestiaires, parkings, espaces réservés aux supporters, postes de surveillance et vidéosurveillance. Il faut ajouter à ces contraintes, l'ensemble des réglementations relatives aux matériaux et matériels (normes françaises ou européennes s'agissant des revêtements de sols sportifs par exemple), à l'hygiène, au bruit, à la sécurité incendie, à l'accès aux handicapés<sup>1</sup>, au local antidopage ou encore à l'infirmerie.

Ces réglementations apparaissent particulièrement coûteuses pour les **collectivités territoriales**, la contribution des clubs sportifs professionnels étant réduite à portion congrue alors qu'ils sont les principaux bénéficiaires de ces investissements, une situation que votre mission déplore.

**Ce déséquilibre est aggravé par la problématique de la construction de nouvelles enceintes sportives à la charge des collectivités.**

Or, cette question n'est évidemment pas sans lien avec la **problématique de l'aléa sportif** qui suppose des relégations possibles pour les clubs et synonyme de risque pour la collectivité. Jean-Marie Darmian, représentant l'Association des maires de France (AMF), relevait avec justesse lors de son audition qu'« *en matière d'investissement, la difficulté majeure vient du fait que les collectivités territoriales investissent à long terme sur des performances sportives aléatoires* ». Il ajoutait : « *financer des stades de 45 000 places, dans lesquels la collectivité va s'engager sur une longue durée, sans*

---

<sup>1</sup> En vertu de la loi du 11 février 2005, les équipements sportifs sont pleinement concernés par l'obligation d'accessibilité des personnes handicapées aux établissements recevant du public, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Les associations d'élus chargés du sport estiment à moins de 50 % la part de ceux réellement accessibles à ce jour, le coût des travaux à réaliser sur un parc vieillissant étant en cause.

*être certaine de la rentabilité de l'équipement, c'est courir le risque de servir de caution à un emprunteur dont on n'est pas sûr qu'il aura toujours des revenus ».*

À cet égard, l'exemple du club de football du Mans, qui a chuté de la Ligue 1 à la CFA, est significatif. Au final, la collectivité territoriale paye les redevances exorbitantes liées au statut de « champion déchu » de son club : le stade du Mans a été réalisé sous forme de concession et la ville a dû indemniser le concessionnaire. Comme le relevait Claudie Sagnac, adjointe au directeur des sports du ministère de la jeunesse et des sports, devant votre mission : *« ceci résulte d'un aléa sportif très important et de la précarité du montage financier mis en œuvre pour la construction de l'équipement. L'analyse du risque n'a peut-être pas été suffisamment approfondie et rigoureuse. Ni la collectivité, ni le club n'auraient pu imaginer que l'on puisse en arriver à un tel résultat »*. En raison de la baisse de fréquentation de l'équipement, les contribuables du Mans auront donc à payer pendant des années encore un stade qui ne sert plus.

Il ne s'agit pourtant pas du seul exemple et votre mission déplore les situations de Beauvais, Grenoble ou Istres dont les stades sont désormais surdimensionnés pour des clubs rétrogradés. Jean-Marie Darmian, représentant l'AMF, évoquait devant votre mission la situation de *« la ville de Strasbourg (qui) s'est ainsi retrouvée brutalement sans club professionnel, et a été obligée d'assurer le maintien d'un stade qui lui coûtait, selon l'enquête que j'avais menée, 20 000 euros par semaine, sans qu'un match n'ait lieu dans cette enceinte »*.

**C'est dans cette perspective que votre mission a souhaité prendre toute la mesure du projet de la fédération française de rugby de construire un stade de 82 000 places en Ile-de-France.** Elle s'est ainsi déplacée à Marcoussis pour y rencontrer les acteurs concernés. Elle a certes pu y juger le caractère sérieux du projet en termes de conception et d'insertion locale. Mais elle remarque aussi qu'il existe déjà le stade de France, le stade Jean Bouin rénové, Charléty et bientôt Nanterre, et que le modèle économique de son homologue anglaise propriétaire de Twickenham, mis en avant par la fédération ne peut s'appuyer sur un stade dont le financement aurait déjà été largement amorti comme à Londres.

(6) La mise à disposition de fonctionnaires territoriaux : un outil de soutien indirect réservé aux associations sportives

L'article 2 du décret n° 85-1081 du 8 octobre 1985 relatif à la mise à disposition des fonctionnaires territoriaux prévoit **qu'un fonctionnaire territorial** peut être, avec son accord, **mis à disposition d'un organisme à but non lucratif** dont les activités favorisent ou complètent l'action des services publics locaux relevant de la collectivité ou de l'établissement d'origine ou qui participent à l'exécution de ces services.

Dès lors, une collectivité territoriale peut éventuellement mettre à disposition d'une **association sportive** des fonctionnaires territoriaux. Toutefois, et **votre mission appelle les élus locaux à être vigilants en la matière**, l'association ne saurait transférer cette mise à disposition au profit de la **société sportive** qu'elle a créée. De la même manière, **la mise à disposition, par la collectivité, d'un fonctionnaire territorial ne peut intervenir directement en faveur d'une société sportive**, qui est une société commerciale à but lucratif.

Notre collègue Alain Dufaut évoquait « *le sujet délicat de la mise à disposition de personnel par des collectivités, qui peinent parfois à vérifier la réalité des temps de travail* ». **Votre mission rappelle que les mises à disposition de personnels constituent des subventions en nature et doivent, à ce titre, être comptabilisées dans les concours financiers.**

*b) Des modalités juridiques très diverses utilisées par les collectivités selon les territoires pour réaliser les équipements sportifs professionnels*

En pratique, la maîtrise d'ouvrage publique de gros équipements sportifs prenant en charge la totalité de l'investissement a tendance à se raréfier. **Les montages privé-public, malgré leur complexité, sont plus courants** mais **peuvent se révéler plus coûteux** s'ils sont mal préparés. Comme le relevait devant votre mission Stanislas Bourron, sous-directeur des compétences et des institutions locales à la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur : « *ces outils sont aujourd'hui indispensables, étant donné les volumes financiers à mobiliser sur des opérations de cette nature. On imagine mal qu'une opération puisse se faire en maîtrise d'ouvrage directe, simplement financée par un tour de table de collectivités publiques* ».

**Même dans la situation d'un financement entièrement privé de l'équipement, les pouvoirs publics locaux restent souvent impliqués, notamment pour la mise à disposition des réserves foncières et la réalisation des voies d'accès.** Dès lors, dans l'hypothèse où un modèle entièrement privatisé dans lequel les équipements publics d'ampleur nationale seraient totalement financés par les clubs concernés était retenu, solution qui existe dans certains pays étrangers, **les collectivités territoriales demeureraient sollicitées, s'agissant des enjeux d'aménagement liés à ces équipements** (aménagement urbain, transports, insertion économique, réflexion globale sur l'aménagement du territoire). Stanislas Bourron, sous-directeur des compétences et des institutions locales à la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, confirmait ainsi devant votre mission : « *les grands équipements publics ne peuvent se faire de façon exogène vis-à-vis du fonctionnement des collectivités territoriales. Un système totalement privatisé exigerait de toute façon un partenariat étroit entre l'opérateur privé et la collectivité publique, qui lui est nécessairement associée du fait de ses compétences de base* ».

---

**L'équipement sportif est ainsi devenu un enjeu de développement et d'aménagement urbain.** Il ne paraît donc pas envisageable à votre mission que les collectivités territoriales ne soient pas en première ligne dans la définition et l'accompagnement de tels projets, ce d'autant que, et cela a été confirmé par tous les acteurs auditionnés dans le cadre de la table ronde sur « *la place des stades dans la cité* » organisée par votre mission, le stade peut être **créateur de lien social** et susceptible de **revitaliser certains quartiers** par la création de dynamiques de réhabilitation locale (écoquartiers, centres commerciaux, etc.) Les stades sont ainsi appelés à devenir de **véritables lieux de vie**, porteurs de **convivialité, multifonctionnels** et offrant des services de proximité. Ralph Levedag, architecte, remarquait devant votre mission « *qu'il existe en Europe de beaux exemples de stades qui fonctionnent à plein chaque week-end grâce au lieu et à la convivialité* ». Borina Andrieu ajoutait que « *la qualité de l'espace public alentour et des transports est importante dans cette optique* ». **L'intervention publique** en matière d'implantation des transports notamment **garde donc ici tout son sens, au-delà du problème du strict financement de l'équipement sportif.**

Francis Chouat, président de la commission sport de l'AMGVF, résumait bien la situation lors de son audition par votre mission : « *tous les grands projets de construction de stades ne se résument pas à la seule conception ou rénovation d'un équipement sportif. La plupart du temps, et plus spécifiquement dans le cas d'une construction, les grands équipements s'inscrivent dans des dynamiques territoriales beaucoup plus larges et sont au cœur de projets d'aménagement plus vastes. Ils constituent un formidable levier de développement pour les transports, l'emploi, l'attractivité économique d'un territoire. Car un stade, une aréna ou un centre aquatique n'est jamais un projet isolé. Il participe au contraire d'une énergie globale visant à la création d'un nouveau bassin de vie (...). Le stade est devenu l'équipement phare du développement urbain* ». Les exemples qui confirment cette thèse sont nombreux : Nice, avec l'aménagement de l'écoquartier de Nice Saint-Isidore contigu de l'Allianz Riviera ; Lille, avec la redynamisation du quartier de la Borne de l'Espoir devenu un lieu incontournable de la vie métropolitaine ; Lyon, où le futur Stade des Lumières doit devenir un pôle économique dynamisant tout un ensemble d'équipements connexes.

**Aujourd'hui, les grands équipements sportifs sont majoritairement la propriété des personnes publiques.** Comme le montraient nos collègues Jean-Marc Todeschini et Dominique Bailly dans leur rapport<sup>1</sup> sénatorial, il existe toutefois « *une diversité un peu plus forte pour ce qui concerne les modes d'exploitation* ».

---

<sup>1</sup> Grands stades et aréna : pour un financement public les yeux ouverts, rapport d'information n° 86 (2013-2014).

### **Les modes juridiques d'exploitation des équipements sportifs**

Les principaux modes d'exploitation des stades et des salles en France sont :

- **la gestion directe par la collectivité.** Celle-ci assure la gestion de l'infrastructure avec son propre personnel et procède à l'ensemble des dépenses et à leur facturation à l'utilisateur en particulier le club ;

- **le bail emphytéotique administratif (BEA).** Le bail doit être conclu pour une durée de 18 à 99 ans en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'enceintes sportives et des équipements connexes nécessaires à leur implantation. Ils peuvent porter sur une partie de l'enceinte (cf. le cas de stades de rugby ou une tribune fait l'objet d'un BEA). L'emphytéote, qui peut être le club, se voit reconnaître un véritable droit réel sur le bien qui lui est donné à bail ;

- **la délégation de service public (DSP).** La collectivité propriétaire confie la gestion d'un service public (qu'il convient alors de définir précisément) à un délégataire public ou privé dont la rémunération est substantiellement liée au résultat d'exploitation du service ;

- **le partenariat public-privé (PPP),** par lequel la collectivité territoriale confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion de l'équipement.

*Source : Mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales*

**Une analyse, par votre mission, des partenariats publics-privés (PPP) en matière d'équipements sportifs laisse apparaître qu'il ne s'agit pas forcément de la meilleure des solutions** pour les collectivités, cet outil pouvant au final s'avérer coûteux sans permettre au club de valoriser au mieux son « outil de travail ».

Ils ont pour vocation la réalisation de projets dont la complexité dépasse la compétence de la maîtrise d'ouvrage public<sup>1</sup>. De plus, ils offrent des facilités de financement en étalant la charge de la collectivité dans le temps. Enfin, l'exploitation de l'équipement présente l'avantage d'être confiée à un véritable professionnel, dont l'intérêt sera d'en optimiser la gestion.

**Votre mission tient à attirer l'attention des élus sur les limites du dispositif, voire sur les dangers du modèle des PPP.** Cette formule présente, en effet, **plusieurs défauts majeurs** : d'abord, celui de présenter des charges financières de long terme qui rigidifient les budgets des commanditaires ;

---

<sup>1</sup> À titre d'exemple, elle observe que, sur les onze stades retenus pour l'organisation de l'Euro 2016, quatre font actuellement l'objet d'un PPP : Bordeaux, Lille, Marseille et Nice.

ensuite en plaçant un intermédiaire entre la collectivité et le club, celui de rendre plus complexe les relations entre acteurs et de nuire à l'autonomie du club. Surtout, il peut arriver qu'on affecte à un club un risque trop important, l'aléa sportif pouvant l'amener à ne pas être en mesure de supporter sa part. Le PPP peut, en effet, inciter les collectivités à s'engager dans un projet trop ambitieux, au risque de subir de graves déconvenues si le club résident périclité. C'est la collectivité territoriale ou l'État qui devront alors se substituer à lui.

Ce constat est partagé par Stanislas Bourron, sous-directeur des compétences et des institutions locales à la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, auditionné par votre mission : *« ces contrats comportent un engagement dans le temps et des clauses de résiliation extrêmement chères. Dès qu'on entre dans un partenariat public privé, la collectivité prend donc un risque et doit vraiment réaliser un travail en amont pour éviter de s'engager à long terme dans des choix qui pourraient se retourner contre elle ».*

**Quoi qu'il en soit, si les collectivités doivent choisir librement** entre plusieurs formules juridiques de construction des équipements sportifs professionnels, **votre mission reste convaincue que la programmation et la construction d'un équipement devront se faire au regard de son exploitation** : les considérations locales doivent décider du modèle le plus approprié.

En définitive, **il apparaît essentiel à votre mission que les collectivités territoriales calibrent précisément leurs projets**. S'il n'existe pas de modèle idéal, il demeure crucial de ne pas se lancer inutilement dans une opération de construction ou de forte rénovation d'un grand équipement sportif. Cette recommandation, de bon sens, est, en réalité, beaucoup plus difficile à tenir sous l'effet des multiples pressions subies par les élus locaux. Une ou deux années de résultats exceptionnels du club résident peuvent également forcer une décision précipitée et aboutir à la réalisation d'une enceinte surdimensionnée par rapport aux besoins réels à moyen et à long terme. Comme l'affirmait notre collègue Jean-Marc Todeschini devant votre mission : *« les collectivités décisionnaires doivent prendre une décision froide, dégagee des événements et des succès immédiats, fondée sur de réels besoins de long terme ».*

*c) S'interroger sur la possibilité pour les trois niveaux de collectivités territoriales d'aider le monde sportif*

Le modèle français d'organisation sportive repose sur le principe que le développement des activités physiques et sportives représente **un objectif d'intérêt général**, auquel contribuent l'État, **les collectivités territoriales** et l'ensemble des acteurs de la société civile. La loi de réforme

des collectivités territoriales<sup>1</sup> a acté **le maintien de la clause de compétence partagée en matière de sport** : « ... *Les compétences en matière de tourisme ; de culture et de sport sont partagées entre les communes, les départements et les régions* ». **Les principes de coopération** rappelés à l'article L. 100-2 du code du sport sont ainsi confirmés : « *L'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les associations, les fédérations sportives, les entreprises et leurs institutions sociales contribuent à la promotion et au développement des activités physiques et sportives. L'État, les associations et les fédérations sportives assurent le développement du sport de haut niveau, avec le concours des collectivités territoriales, de leurs groupements et des entreprises intéressées.* »

D'ailleurs, historiquement, comme le faisait remarquer Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France (ADF) devant votre mission : « *le sport est une compétence partagée qui n'a jamais été clairement définie dans les lois de décentralisation. Les choses se sont organisées avec le temps. Le mouvement sportif lui-même épouse souvent totalement l'organisation territoriale de la République* ». **Les compétences sportives sont effectivement partagées entre les communes, les communautés de communes, les départements et les régions.** À titre d'exemple, et comme l'indiquait Pascal Bonnetain, président de la commission des sports de l'Association des régions de France (ARF), « *ces dernières apportent actuellement une aide de 24 millions d'euros aux clubs professionnels sur l'ensemble du territoire, répartis entre la communication et les centres de formation* ». Claudy Lebreton avançait le chiffre d'« *un milliard d'euros pour les départements* », soulignant « *le rôle d'appui des départements lorsque les villes ont peu de moyens financiers* ».

**Il n'existe donc pas de chef de file**, ce qui peut poser des difficultés en termes de cohérence des projets d'équipements. C'est pourquoi **votre mission s'est interrogée sur le niveau de compétence territoriale le plus pertinent à adopter dans le domaine sportif.**

**Ce sujet avait été abordé au Sénat lors des débats relatifs à la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales**, qui envisageait de déterminer des compétences exclusives ou partagées selon les cas. Le sport avait, à cette occasion, fait l'objet de discussions sur l'opportunité, pour les collectivités, d'intervenir. Le Gouvernement de l'époque envisageait en effet de restreindre les possibilités d'intervention à l'un ou l'autre des niveaux de collectivité. Les interventions du monde sportif, amateur mais surtout professionnel, et les échanges avec les élus ont rapidement démontré que cette piste ne rencontrait pas d'adhésion.

**Le choix a donc été fait de maintenir la possibilité pour les trois niveaux de collectivités territoriales d'aider le monde sportif sous toutes ses formes**, du sport amateur jusqu'au sport professionnel, selon des règles définies.

---

<sup>1</sup> Article 73 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, codifié à l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales.

**Mais cette situation n'est pas sans susciter des problèmes, notamment en cas de financements croisés, pour identifier le partenaire privilégié** de la structure sportive professionnelle, qui peut arguer du fait qu'il existe plusieurs co-financeurs comme prévu dans les textes. Stanislas Bourron, sous-directeur des compétences et des institutions locales à la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, auditionné par votre mission, reconnaissait ainsi : *« nous n'avons guère avancé s'agissant du croisement des subventions, mais cela pose la question de savoir si l'on doit limiter la possibilité de financements croisés en identifiant un partenaire privilégié. Pourquoi pas ? On peut envisager une logique de chef de file. Cela soulève également la question des compétences de chacun : tant qu'une collectivité compétente elle peut toujours intervenir financièrement »*.

**Votre mission estime qu'une telle situation n'est pas satisfaisante et souhaite envisager la désignation d'une collectivité « partenaire de référence » pour accompagner le développement du sport professionnel.**

Les réflexions actuelles sur l'organisation territoriale doivent permettre d'envisager à moyen terme **l'émergence de clubs professionnels au niveau métropolitain**. Cette analyse est partagée par Dominique Juillot, vice-président de l'association nationale des ligues de sport professionnel et premier vice-président de la ligue nationale de basketball, qui relevait devant votre mission : *« d'une certaine manière nous encourageons la création de métropoles. Les clubs des grandes agglomérations sont plus à même d'être compétitifs en Europe, mais j'ignore encore si ce développement est positif ou non »*. Paul Goze, président de la ligue nationale de rugby, notait également que *« la métropolisation est une tendance très forte dans le top 14 et cette tendance devrait se poursuivre »*.

Par ailleurs, **votre mission est d'avis que l'intercommunalité pourrait constituer un interlocuteur privilégié du sport professionnel**, en particulier grâce à la **mutualisation des équipements**<sup>1</sup>. En effet, de moins en moins de communes assument seules la responsabilité des relations avec le sport professionnel. Comme le soulignait Christophe Bernard, secrétaire général de l'AdCF, lors de son audition, *« 63 % des communautés de communes exercent déjà une compétence sur les équipements sportifs »*. Robert Cadalbert, représentant de l'AMGVF, a également confirmé devant votre mission : *« l'intercommunalité est un outil qui permet de créer des équipements sportifs qu'on ne peut réaliser seul. Ceci pousse souvent les clubs à se regrouper. Deux villages qui veulent accéder à un niveau international ont intérêt à se réunir pour avoir un équipement à la hauteur de leurs ambitions. Le regroupement permet aux intercommunalités de mieux négocier avec les clubs, et les clubs en compétition sont souvent amenés à se rapprocher pour atteindre des niveaux supérieurs. C'est une question de bon sens »*. Sébastien Séménil, représentant de l'AdCF, partageait

---

<sup>1</sup> Dans une logique d'intérêt général du territoire national il n'est en effet pas pertinent de voir apparaître deux pistes athlétiques couvertes pouvant accueillir des manifestations sportives à moins de 100 km l'une de l'autre par exemple.

la même conviction lors de son audition : *« il ne s'agit que de bon sens : une commune, quelle qu'elle soit, même une des dix premières grandes villes de France, est-elle de nos jours en mesure de porter la construction d'une Aréna de 10 000 places, d'un stade de 60 000 places ou d'un Zénith ? Je ne le crois pas ! Il est donc absolument nécessaire de penser les équipements structurants à l'échelle supra communale ! »*

**Votre mission est persuadée que l'échelon intercommunal pourrait être pertinent en termes d'aménagement du territoire et d'harmonisation des équipements.** Toutefois, partageant l'analyse précitée de Sébastien Séméril, elle considère qu' *« il ne faudrait pas que les communes utilisent l'argument pour se débarrasser des difficultés et s'en décharger sur les intercommunalités en pensant que le problème est ainsi réglé. Communes et intercommunalités mènent en effet le même combat et ont les mêmes difficultés »*. Dans cette perspective, elle propose de distinguer les **équipements de proximité**, d'échelon communal, et les **équipements structurants** plus difficiles à envisager à l'échelle d'une commune.

Enfin, **le niveau régional pourrait utilement être considéré**, car, comme l'expliquait devant votre mission Jean-Marie Darmian au nom de l'AMF : *« s'agissant de la refonte des compétences, si des collectivités doivent être concernées, l'AMF estime que cela ne peut se faire qu'à l'échelle des régions. On voit bien que la plus grande partie des gens qui fréquente un stade de football ne vient pas nécessairement de la ville dans laquelle est implanté le stade, mais d'une région bien plus large. Ce n'est donc pas nécessairement à la ville centre de supporter les dépenses, ni de faire fonctionner les clubs professionnels »*. Votre mission estime que cet échelon, compte tenu des débats actuels, devra voir ses compétences sanctuarisées au moins en matière de formation dans le domaine du sport professionnel. Les acteurs économiques concernés reconnaissent la validité **d'investissements réalisés à une échelle pertinente**, à l'image de Damien Rajot, directeur opérationnel de Vinci Stadium, qui affirmait lors de son audition que *« les nouveaux stades doivent devenir des stades de dimension régionale qui accueillent plusieurs clubs et diverses manifestations, quel que soit leur mode de financement »*.

En définitive **votre mission estime qu'il conviendra de profiter des débats qui s'annoncent sur la réforme territoriale pour développer une nouvelle approche en matière de sport professionnel**, réalisant un compromis entre la clause de compétence générale, à laquelle les élus restent attachés, et la nécessité absolue, au regard des enjeux qui sont devant nous, d'assurer une certaine harmonie, une certaine forme d'arbitrage, afin que les choses soient mieux coordonnées sur un territoire quel qu'il soit.

## **B. LE SOUTIEN DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU SPORT PROFESSIONNEL EST MAL ÉVALUÉ ET DOIT ÊTRE REPENSÉ**

Le secteur du sport professionnel connaît depuis plusieurs années **l'émergence d'une véritable « industrie » du « sport spectacle » associée à la commercialisation des événements sportifs**. Dans ce contexte, **il apparaît logique que le modèle de soutien public évolue en fonction de cette nouvelle donne**.

Le modèle traditionnel de soutien des collectivités mérite en effet d'être **réévalué**, notamment à l'aune de l'apparition de nouvelles sources de financement privé, principalement issues des **droits TV**.

**Votre mission est convaincue que les collectivités territoriales peuvent et doivent agir dans leurs relations avec les clubs sportifs afin de parvenir à une transparence financière préservant leurs intérêts financiers et ceux de leurs administrés**. À court et moyen terme, cela implique pour celles-ci de mieux mesurer la politique de soutien en faveur du sport professionnel. Cette réévaluation de leurs engagements doit surtout permettre de clarifier leurs relations avec les clubs professionnels dont les demandes sont croissantes.

### **1. Un soutien des collectivités territoriales pas ou peu évalué et aux retombées incertaines**

#### *a) Un soutien local qui n'est pas ou peu évalué par les collectivités*

Les différents soutiens financiers des collectivités territoriales au sport professionnel sont aujourd'hui mal évalués en raison, d'une part, de **l'absence de comptabilité analytique** retraçant les coûts dans leur ensemble, les chiffrages étant souvent approximatifs, et, d'autre part, de **la difficulté de mesurer les financements croisés** dont la complexité tient à la multiplicité des aides et à l'oubli de comptabilité des aides indirectes.

**En l'absence de comptabilité analytique, les collectivités territoriales sont donc incapables de chiffrer de manière précise l'ensemble des soutiens apportés aux clubs sportifs professionnels**. En effet, la connaissance exhaustive de l'effort des collectivités territoriales supposerait d'agrèger l'ensemble des données relatives aux différentes aides. Or, dans la réalité, les communes et les intercommunalités ne prennent en compte que les aides directement versées aux clubs ou aux associations. En outre, **les clubs sportifs bénéficient souvent d'une mise à disposition quasi gratuite de locaux et d'équipements**, notamment le stade communal. Une partie des concours apportés par les collectivités, constituée de la mise à disposition d'équipements sportifs, n'est au final pas comptabilisée dans la politique de soutien.

**Dresser un tableau complet, transparent et global de l'accompagnement sportif de chaque club permettrait de véritablement les comparer.**

**Votre mission estime donc indispensable de cerner, à l'avenir, le périmètre des soutiens accordés par les collectivités territoriales au sport professionnel.** Jean-Marie Darmian, représentant de l'AMF, avançait le chiffre considérable **d'un milliard d'euros** tous supports confondus pour mesurer l'ensemble de l'effort consenti par les collectivités territoriales en faveur du sport professionnel. Il indiquait ainsi devant votre mission : *« quand on cumule toutes les pratiques, on parvient à des sommes conséquentes atteignant probablement un milliard d'euros tous supports confondus. Ces sommes ne sont pas réellement identifiables dans le budget des communes, certaines collectivités ne subventionnant pas directement le sport mais des associations supports servant à transférer les fonds sans qu'on puisse le vérifier ».*

**Face à un tel constat, votre mission est tout à fait favorable à la recommandation de l'AMF** qui propose *« d'instituer une sorte de déclaration annuelle qui permettrait de retracer tous les financements publics dont bénéficient les clubs professionnels ».* **En clair, il s'agirait de décliner pour les clubs sportifs professionnels ce qui existe pour les associations** soumises, à la fin de chaque exercice, à l'examen d'un expert-comptable qui doit faire état de toutes les conventions particulières passées entre l'association et ses membres. Sur ce modèle, seraient comptabilisé l'ensemble des subventions directes ou indirectes consenties au club par les collectivités avec la mention de leur nature. Ces relevés, qui ne figurent actuellement pas dans les bilans des clubs, permettraient de mieux appréhender les relations entre l'aide publique et le fonctionnement privé du club.

*b) Des retombées pour les collectivités qui restent incertaines*

De nombreux élus sont sensibles à l'influence économique potentiellement positive du sport professionnel pour leur territoire. **Or, ces retombées sont aujourd'hui très largement supposées mais pas toujours bien mesurées.** Comme le soulignait devant votre mission Victoriano Melero, directeur de cabinet du président de la fédération française de football : *« les relations entre les collectivités territoriales et le sport professionnel sont plus complexes que ce que les éléments factuels laissent penser. Aujourd'hui encore nous appréhendons mal les retombées économiques et sociales d'un club professionnel dans la cité ».*

Interrogés par votre mission, les élus locaux ont répondu à un questionnaire<sup>1</sup> adressé par l'AMGVF.

---

<sup>1</sup> S'agissant des retombées pour leur territoire du soutien apporté au sport professionnel, les réponses qui se dégagent nettement sont : des retombées économiques dont touristiques et médiatiques (93 % des réponses) ; de la notoriété au plan national, et de l'attractivité du territoire (86 % des réponses) ; de l'animation de la ville, spectacle de qualité et lien social (64 % des réponses) ; une émulation des

---

Il est d'abord fait état de **retombées positives** en termes de **notoriété**, le sport professionnel participant ainsi à **la promotion de l'image d'une commune**. Cet argument est très fréquemment utilisé, notamment dans le cas du tour de France, les élus reconnaissant volontiers, à l'image de Jean-Marie Darmian, représentant de l'AMF, qu'« *une campagne de promotion coûterait infiniment plus cher que ce que paye la commune pour être choisie comme ville étape* ». Robert Cadalbert, représentant de l'AMGVF, indiquait lui aussi que « *les retombées économiques des grandes manifestations sont assez floues mais il est sûr que le sport de haut niveau et le sport professionnel ont un impact important sur l'économie d'une ville et sur son image. Sans l'Olympique de Marseille (OM), que serait Marseille ? On a également tous à l'esprit l'exemple du stade de France. Sans lui, La Plaine Saint-Denis n'aurait certainement pas le même visage. Comment le quantifier ? C'est difficile mais les retombées existent* ». Son analyse est proche de celle de Claudy Lebreton pour l'ADF, qui expliquait devant votre mission : « *en termes d'image, l'apport du sport professionnel est parfois incontestable. La ville de Guingamp serait-elle connue en France sans son club de football professionnel ?* ».

Toutefois, en dehors des cas particuliers de certains clubs et compétitions sportives très médiatisées, **il est légitime de se demander si une campagne de publicité ne serait pas moins coûteuse pour une collectivité territoriale**. D'ailleurs, comme le faisait valoir Michel-Pierre Prat devant votre mission : « *l'argument de la notoriété n'est pas forcément valable. Auxerre justifiait ses investissements en indiquant que le nom de la ville était connu jusqu'en Afrique. Je ne suis pas certain que les ventes de vin sur place en aient été modifiées* ». Jean-Pascal Gayant, économiste du sport auditionné par votre mission, confirmait que « *les collectivités investissent dans le sport avec l'espoir d'une rentabilité immatérielle en termes d'image de marque et de cohésion sociale autour de l'identification de la population locale à une équipe sportive, mais la quantification de ce rendement immatériel est difficile* ».

Est ensuite mis en avant **le soutien à l'activité économique locale, (hôtellerie, restauration, commerce) notamment en lien avec le tourisme**. Francis Chouat, président de la commission sport de l'AMGVF, auditionné par votre mission, faisait état du rôle de « *moteur de croissance* », le sport pouvant constituer un « *formidable tremplin pour les territoires* ». Mais, là encore, les retombées en termes de transport, d'hôtellerie, de restauration ou de vente de produits dérivés, qui peuvent paraître intuitives, ne sont peu ou pas chiffrées de façon fiable. Elles peuvent en outre être éphémères.

**Même s'agissant de l'impact économique de l'infrastructure, les retombées peuvent être limitées**. Jean-Pascal Gayant, économiste du sport, soulignait ainsi : « *les retombées économiques d'une grande infrastructure ou d'une manifestation dans un bassin économique local viennent des dépenses des spectateurs non locaux, qui constituent une injection nette de ressources. Or, dans*

*le cas des stades, ces dépenses sont faibles et la retombée économique est très limitée. Un stade ne crée qu'un petit socle d'emploi en sus d'une éventuelle équipe professionnelle résidente. Il est illusoire de penser qu'édifier un stade est en soi un investissement à haut rendement* ». De surcroît, comme l'indiquait Etienne Tête, conseiller de la région Rhône-Alpes et conseiller municipal de Lyon lors de son audition : *« l'avantage économique en matière d'emploi représenté par un grand stade relève de la croyance. Nous n'avons que peu d'études, mais si l'on recoupe les palmarès économiques, on s'aperçoit qu'il n'y a aucune corrélation évidente entre la présence en ligue 1 et le classement économique d'une ville (...). L'effondrement de l'économie de Saint-Étienne coïncide avec la grande période de son club de football »*.

Il est enfin fait mention de l'impact positif du soutien au **sport professionnel** en matière de **renforcement du lien social**. Francis Chouat, président de la commission sport de l'AMGVF, auditionné par votre mission, relevait : *« le sport demeure un formidable vecteur de cohésion sociale et de solidarité »*. Certes, au niveau local, l'identification de la population autour d'un club ou d'un stade peut constituer une réalité, mais son impact en termes de renforcement de la cohésion sociale reste toutefois difficilement mesurable. En revanche, **votre mission reconnaît volontiers** que le sport en général, y compris amateur, peut avoir des impacts éducatifs, sociaux et de santé publique non négligeables et jouer un rôle essentiel dans les zones urbaines défavorisées comme rurales. Toutefois, s'il peut contribuer aux politiques d'insertion et de prévention développées vis-à-vis de publics en difficulté ou exclus, **ce constat n'est pas valable pour le sport de haut niveau**, plus proche d'un moyen de promotion des pratiques sportives.

**Faute** aujourd'hui **d'indicateurs précis** destinés à mesurer l'impact de leur soutien, les collectivités territoriales interrogées ont eu, dans leur majorité, du mal à faire concrètement état d'un « retour sur investissement » positif. **Certaines collectivités parviennent néanmoins à le chiffrer** concernant un événement particulier, à l'image du conseil général de la Vendée, présidé par notre collègue Bruno Retailleau, qui indiquait lors de son audition : *« le Vendée Globe coûte 4 millions d'euros par édition au conseil général et en rapporte directement une quarantaine au département. À ceci s'ajoute plus de 190 millions d'euros de retombées médiatiques : 738 heures de diffusion télévisuelle, dont 442 à l'étranger, ce qui est considérable. L'investissement est très rentable et la fierté ressentie dans le département n'est, elle, pas mesurable »*.

**Votre mission estime donc nécessaire que les collectivités territoriales et les sociétés sportives bénéficiaires de subventions publiques s'engagent dans le déploiement d'indicateurs de suivi adaptés.** Les collectivités doivent, dès lors, se donner les moyens d'assurer le suivi de leurs interventions et surtout d'en mesurer l'efficacité. Jacques Thouroude, président de l'ANDES, soulignait lors de son audition : *« dans les délibérations, les conseils municipaux doivent en théorie obligatoirement fournir les financements en annexe. Aucun ne le fait, sauf un ou deux »*.

C'est dans cette perspective que votre mission recommande le **déploiement systématique de comités de suivi** (présidés par le maire ou son représentant, se réunissant au moins une fois par an au moins et examinant la mise en œuvre effective par chaque club des obligations souscrites) et la **conditionnalité des aides aux clubs sportifs professionnels** (en les subordonnant à la réalisation d'objectifs prédéfinis précisément, à charge pour les collectivités territoriales de bien mesurer l'efficacité de leur « investissements » grâce à des audits).

## **2. Les relations entre les collectivités territoriales et le sport professionnel doivent être rééquilibrées à plusieurs niveaux**

Votre mission a souhaité identifier les domaines d'action devant permettre aux collectivités de maîtriser leurs coûts. Cela implique une **réévaluation de leurs engagements** et une **clarification de leurs relations** avec les clubs sportifs professionnels. Claudy Lebreton, président de l'ADF, notait ainsi devant votre mission : « *il me paraît aujourd'hui souhaitable de reconsidérer les politiques publiques de développement du sport dans notre pays, notamment la participation des collectivités territoriales* ».

Votre mission préconise, en la matière, le respect de certaines règles résumées, pour reprendre une formule utilisée par Michel-Pierre Prat, conseiller maître à la Cour des comptes, dans « *la règle des quatre C* ». Concrètement, il s'agit de : **signer systématiquement une convention, exiger une présentation correcte des comptes, communiquer dans une véritable transparence et contrôler par soi-même l'utilisation des aides consenties**, sans attendre l'intervention ultérieure de la chambre régionale des comptes. Pour être effective, cette règle doit être combinée avec celle des « *cing E* » : **efficacité, efficience, économie, expérimentation** (signer d'abord une convention renouvelable d'un an, ensuite seulement une convention pluriannuelle) et **évaluation**. Il serait enfin souhaitable que **toute initiative importante soit précédée d'une délibération de la collectivité**, afin que les citoyens soient correctement informés, ce qui aurait aussi pour vertu d'éviter bien des recours et des retards.

### *a) Renforcer la transparence en matière d'attribution de subventions*

Votre mission plaide pour **davantage de transparence dans les relations financières entre collectivités territoriales et clubs professionnels**, une recommandation largement partagée par Claudy Lebreton, président de l'ADF, devant votre mission, pour qui : « *un principe doit être totalement respecté, c'est celui de la transparence car on ne peut plus accepter qu'un certain nombre de choses se fasse dans l'opacité la plus totale. Cela peut conduire à des aventures et certaines collectivités s'y sont malheureusement un peu trop aventurées* ». Dans la mesure où des entreprises privées, les clubs, bénéficient d'une aide de la puissance publique, les collectivités doivent avoir certaines exigences en retour.

- (1) Renforcer la transparence et vérifier l'emploi des crédits dans l'attribution des subventions

Les magistrats de la Cour des comptes, auditionnés par votre mission, indiquaient que *« la quasi-totalité des rapports d'observations des juridictions financières ont révélé que, dans les conventions passées entre les collectivités territoriales et les associations sportives ou les sociétés sportives qu'elles constituent, la référence aux missions d'intérêt général et, quand celles-ci sont prévues, leur définition et leur contenu, étaient pour le moins imprécis ou en contradiction avec les dispositions (...) du code du sport »*.

**Votre mission s'est ainsi vue confirmer que des conventions ne prévoyaient aucune obligation rattachable à l'exécution de missions d'intérêt général** à la charge de la société sportive. Le constat établi par Alain Serre, conseiller à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, lors de son audition, est sans appel : *« les conventions de subventions d'intérêt général sont trop souvent laconiques. Rien n'est prévu, en général, pour vérifier que les missions d'intérêt général sont correctement assurées. L'Union sportive des arlequins perpignanais (USAP), club de rugby de Perpignan, se bornait, pour retracer l'action de formation, à inclure dans sa brochure une photo d'enfants à l'entraînement – la même photo tous les ans ! »* Un constat partagé par Pascal Bonnetain, représentant l'ARF, qui suggérait devant votre mission que *« la participation des collectivités au financement des clubs professionnels devrait être prise sur la ligne budgétaire "communication" : au moins, les choses seraient claires ! On ne peut pas parler de formation lorsque deux joueurs professionnels viennent assister à l'entraînement des cadets. C'est se moquer du monde ! »*

Or, c'est pourtant le critère de **l'intérêt général** qui doit fonder l'action des collectivités territoriales en matière d'aide et **non pas des objectifs commerciaux ou sportifs**. Sur le terrain, la réalité est toute autre et laisse apparaître des situations dans lesquelles les subventions versées par les collectivités territoriales servent davantage à **garantir l'équilibre financier du club** sportif qu'à exécuter effectivement des missions d'intérêt général.

Lors de leur audition, les magistrats de la Cour des comptes poursuivaient leur analyse critique en relevant que *« les missions d'intérêt général, définies de manière peu précise dans la convention, ne font par ailleurs souvent l'objet d'aucune valorisation reposant sur des critères objectifs, tels que le nombre de joueurs participant à des actions d'éducation, d'intégration ou de cohésion sociale, la fréquence des interventions et les publics concernés »*.

Votre mission note également que **les comptes rendus produits ne permettent pas toujours de distinguer les actions mises en œuvre par l'association support et la société commerciale, ou ne comporte aucune justification financière chiffrée**. Plus grave encore, comme le soulignaient les magistrats de la Cour des comptes devant votre mission, *« la quasi-totalité des conventions examinées ne mentionne pas l'ensemble des sommes reçues des*

*collectivités territoriales* », alors même qu'il s'agit d'une obligation posée par le code du sport<sup>1</sup>, celle-ci devant permettre de s'assurer que par le jeu des financements croisés il n'y a pas de dépassement du seuil de 2,3 millions d'euros par saison sportive.

Ce constat est d'ailleurs pleinement partagé par Rémi Duchêne, inspecteur général de l'administration, et Bertrand Jarrige, inspecteur général de la jeunesse et des sports, co-auteurs du rapport de la **mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur**, auditionnés par votre mission. Ils soulignaient ainsi : *« On se heurte d'abord à des difficultés techniques sur le calcul des subventions cumulées, ou parce que la saison sportive ne coïncide pas avec l'annualité budgétaire ; surtout, les clubs ne produisent pas de document attestant de la finalité d'intérêt général de la subvention, et les préfetures ne les contrôlent pas. Les subventions servent ainsi trop souvent à alimenter des dépenses de fonctionnement, y compris des dépenses salariales »*.

Une analyse également confirmée devant votre mission par Sébastien Séméril, représentant de l'AdCF, pour qui *« la réponse doit être d'une plus grande transparence, avec un rapport synthétique de clôture de l'exercice permettant de vérifier le niveau des subventions publiques et leur utilisation, et de vérifier qu'elles correspondent bien aux objectifs initiaux »*.

**Votre mission invite donc les élus locaux à se montrer particulièrement vigilants** sur ce point et les encourage, d'une part à **examiner l'usage des subventions** en vérifiant qu'elles sont effectivement utilisées pour les missions d'intérêt général au niveau local, et, d'autre part à **contrôler les conventions qui doivent attester de l'ensemble des financements reçus**. En pratique, il convient donc de **conditionner** le versement de subventions à des contreparties en termes de missions d'intérêt général : cohésion sociale, formation, lutte contre la violence dans les stades ou initiatives d'intégration. Rémi Duchêne, inspecteur général de l'administration, estimait ainsi avec justesse lors de son audition : *« lorsque nous entendons que tel joueur a été dans les quartiers pour faire une démonstration, nous disons que ce n'est pas ce que la loi appelle la cohésion sociale »*.

**Votre mission suggère, par exemple, d'instaurer une certification par des commissaires aux comptes des subventions mais également des achats de prestations.**

---

<sup>1</sup> L'article R. 113-5 du code du sport précise que la convention prévue à l'article L. 113-2 fixe les obligations de chaque partie et mentionne l'ensemble des sommes reçues des collectivités territoriales, y compris celles qui sont versées en application de l'article L. 113-3 (prestations de services).

- (2) Mieux contrôler les achats de prestations de services tant au niveau du contenu que des bénéficiaires finals

En vertu des dispositions du code des marchés publics, **les prestations de services doivent faire l'objet d'un contrat** passé entre la collectivité territoriale et la société commerciale. La Cour des comptes a relevé de nombreuses irrégularités lors de la passation et de l'exécution des contrats d'achat de prestations de services : *« absence de marchés, définition insuffisante des prestations, des conditions de leur réalisation et du contrôle de leur exécution notamment. L'enquête a montré que le montant des achats à la société sportive constituait assez souvent une variable d'ajustement par rapport à des besoins financiers préalablement estimés »*. Votre mission relève sur ce point une carence de la législation dans la mesure où le code du sport ne précise pas si le plafond des achats de prestations s'entend hors-taxes ou TVA comprise.

**Ces contrats apparaissent souvent comme un moyen pour les collectivités territoriales de se substituer aux sociétés sportives pour couvrir leurs obligations financières.**

Votre mission exhorte les élus locaux, d'une part, à **mentionner dans le contrat passé avec la société sportive le contenu et le coût précis de la prestation de services** et, d'autre part, à **se donner les moyens de veiller à l'exécution effective des prestations**, par exemple en matière de places achetées à la société sportive. Il en va de leur responsabilité de faire en sorte que les achats de places, par exemple, bénéficient prioritairement aux associations sportives ou d'éducation populaire ou à des actions d'insertion sociale par le sport.

**Votre mission suggère donc une interdiction de l'achat de prestations par les collectivités territoriales aux clubs professionnels**, dans la mesure où ce dispositif est détourné dans ses modalités, afin d'apporter une aide directe aux clubs concernés. Jean-Marie Darmian, représentant de l'AMF, reconnaissait ainsi devant votre mission qu'il *« est très difficile d'identifier les subventions car beaucoup de collectivités contournent la réglementation par l'achat de places »*. Par ailleurs, *« il existe dans certains stades des contrats de publicités qui ne sont pas toujours payés selon les tarifs du marché et constituent des subventions déguisées : là où un annonceur paierait 15 000 euros, la collectivité consentira un effort qui pourra atteindre le double ! »*

- (3) Bien distinguer ce qui relève du secteur associatif de ce qui relève du secteur professionnel

Auditionné par votre mission, Michel-Pierre Prat, conseiller maître à la Cour des comptes, soulignait : *« Nous avons constaté une grande confusion entre les clubs professionnels (régis par les ligues) et les associations sportives supports, qui dépendent des fédérations, lesquelles sont titulaires d'une délégation de service public. Il est important de bien distinguer ces deux correspondants des collectivités »*.

Votre mission rappelle que **la convention, qui est obligatoirement signée entre l'association support et la société sportive, doit comporter les dispositions précisant les activités liées au secteur amateur et les activités liées au secteur professionnel** dont l'association et la société ont respectivement la responsabilité. Les magistrats de la Cour des comptes notaient, lors de leur audition, que la convention doit ainsi prévoir : *« la répartition entre les deux entités des activités liées à la formation des sportifs, les conditions dans lesquelles les terrains, les bâtiments et les installations seront utilisés par l'une et l'autre partie et, le cas échéant, les relations de celles-ci avec le propriétaire de ces équipements, (...) les contreparties à la charge de la société, pour la concession ou la cession de la dénomination, de la marque ou des autres signes distinctifs de l'association »*.

Or, ces derniers ont relevé, dans leur enquête, que dans un nombre significatif de cas, **des sociétés sportives avaient pu bénéficier, par l'intermédiaire des subventions accordées aux associations support, de financements non prévus par la réglementation**. Cette situation résulterait d'un déséquilibre dans la relation contractuelle entre l'association et la société sportive. C'est le cas, par exemple, lorsqu'une société sportive valorise les droits mis à disposition par l'association (dénomination, logos, marques, emblèmes, couleurs, sigles et tous les signes distinctifs appartenant à l'association) sans verser à cette dernière une contrepartie suffisante.

**Votre mission recommande aux collectivités territoriales de se montrer particulièrement vigilantes sur les relations entre les associations support et les sociétés sportives**, en veillant à définir clairement les rôles de chacun.

*b) S'assurer de la régularité des pratiques en matière de mise à disposition des équipements sportifs*

**Si la mise à disposition d'équipements sportifs au bénéfice des clubs professionnels représente un avantage économique non négligeable, votre mission juge indispensable qu'elle soit réalisée dans des conditions régulières.**

(1) Veiller à la régularité des conventions de mise à disposition d'équipements sportifs

Devant votre mission, Michel-Pierre Prat, conseiller maître à la Cour des comptes, dressait le constat suivant : *« nous avons abordé la question de la mise à disposition, par les collectivités, des équipements sportifs. Dans notre enquête, nous avons noté une grande différence entre la France et les autres pays européens, où les clubs sont propriétaires de leur stade, ou les États-Unis, où ils sont franchisés pour quatre ou cinq ans, ce qui évite l'aléa sportif : pas de yo-yo d'une division à l'autre. Le système français, où les collectivités sont propriétaires, comporte beaucoup d'anomalies : mises à disposition à titre gratuit ou presque, absence de convention qui sont autant de sources de conflits et de contentieux. La collectivité est souvent prise au piège des exigences du club résident »*.

Actuellement, la mise à disposition d'équipements sportifs est **doublément conditionnée à la double nécessité d'un titre d'occupation du domaine public et du versement d'une redevance.**

**Le titre d'occupation du domaine public** possède un caractère **personnel** : il est illégal de le transmettre à des tiers sans autorisation expresse de la collectivité. Or, il arrive qu'une association sportive transfère le droit d'occupation des équipements communaux au profit d'une société sportive actionnaire, alors qu'en bonne logique la collectivité devrait signer deux conventions de mise à disposition distinctes : l'une avec l'association et l'autre avec la société.

**La redevance**, de son côté, **ne doit pas être symbolique** mais en rapport avec la valeur locative des équipements. Toutefois, comme l'indiquaient les magistrats de la Cour des comptes auditionnés par votre mission : *« La mise à disposition d'équipements sportifs a révélé de nombreuses irrégularités qui vont de l'occupation sans titre du domaine public à l'absence de redevance ou au versement d'une redevance symbolique ».*

Votre mission est consciente que de nombreuses communes ou établissements de coopération intercommunale cherchent avant tout à **alléger les charges d'exploitation des clubs sportifs professionnels** en leur accordant un concours financier indirect, quitte à ne pas valoriser leur patrimoine ni à en tirer les ressources nécessaires à son maintien en état. Stanislas Bourron, sous-directeur des compétences et des institutions locales à la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, reconnaissait ainsi devant votre mission : *« on sait qu'il existe un enjeu de valorisation du domaine public pour les collectivités, pour qui il s'agit de ne pas "plomber" une activité économique par une redevance insupportable. Ceci peut donc expliquer les raisons pour lesquelles le contrôle des redevances est généralement assez faible ».*

**Votre mission estime que ces pratiques doivent être proscrites** en raison, d'une part, de **l'exigence de bonne gestion du patrimoine public** imposée par le contexte budgétaire actuel de notre pays et, d'autre part, du développement d'un **modèle de soutien au sport professionnel davantage fondé sur des ressources privées.**

- (2) Éviter les concours financiers indirects en fixant de façon rigoureuse et économiquement sincère les redevances d'occupation

Lorsqu'aucune redevance n'est perçue ou que le montant de celle-ci est particulièrement modeste et ne reflète pas la valeur locative réelle des équipements, **le déséquilibre de la relation financière entre la collectivité territoriale et la société sportive est manifeste.**

Cette situation n'est pas rare dans les territoires, alors même que **cette irrégularité est pourtant sanctionnée par le juge administratif<sup>1</sup>**, qui estime que la redevance perçue par la collectivité territoriale doit être en lien avec le coût de l'entretien et de la maintenance de l'équipement et fonction des bénéficiaires retirés par le club sportif professionnel.

Deux cas se présentent généralement : celui de **la société sportive qui ne s'acquitte d'aucune redevance** à la collectivité propriétaire de l'équipement sportif mis à disposition et celui de **la société sportive qui s'acquitte d'une redevance d'utilisation anormalement faible**. Ce dernier exemple est notamment illustré par la situation du Stade Vélodrome de Marseille, « *mis à disposition pour un montant de 50 000 euros par an, alors que celle-ci en vaut 8 millions d'euros selon les estimations de la chambre régionale des comptes !* »<sup>2</sup>, comme l'a rappelé notre collègue Dominique Bailly auditionné par votre mission. La question de la redevance s'est posée à Lyon où, jusqu'en 2004, le stade était mis gratuitement à disposition de l'Olympique Lyonnais. L'intervention de la chambre régionale des comptes et de la Cour des comptes a mis fin à cette situation. Jean-Michel Aulas, président de l'Olympique Lyonnais, reconnaissait d'ailleurs lors de son audition qu'« *un coût anormalement faible représente une forme de subvention* ».

En tout état de cause, **votre mission juge nécessaire le développement de relations économiquement plus équilibrées avec les utilisateurs**, ainsi que **la sécurisation des conventions** dans les territoires.

En pratique, cette évolution doit passer par un **relèvement substantiel du montant des redevances**, afin que celles-ci soient représentatives des avantages retirés par les utilisateurs et des coûts réels<sup>3</sup> supportés par les collectivités. Évidemment, **l'éventuelle augmentation de la redevance d'occupation ne doit pas donner lieu à une compensation financière de la collectivité**, sous la forme d'une subvention pour mission d'intérêt général par exemple.

---

<sup>1</sup> Le 12 juillet 2007, la cour administrative d'appel de Lyon a confirmé un jugement du tribunal administratif de Lyon du 10 mars 2005 où ce dernier, sur recours présenté par des administrés, avait considéré que « les redevances pour occupation privative d'une dépendance domaniale doivent être calculées en tenant compte des avantages de toute nature qu'elle procure à son bénéficiaire et, le cas échéant, à titre indicatif, de sa valeur locative », et que « les avantages tirés de l'occupation d'un complexe sportif s'apprécient notamment au regard des recettes tirées de son utilisation comme la vente des places et des produits dérivés aux spectateurs, la location des emplacements publicitaires et des charges que la collectivité publique supporte, telles que les amortissements, l'entretien et la maintenance, calculées au prorata de l'utilisation d'un tel équipement ».

<sup>2</sup> Le faible montant était justifié aux yeux du club et de la municipalité par la neutralisation de tribunes consécutive aux travaux de modernisation du stade. Le montant de la redevance a été sensiblement revalorisé suite au rapport de la Chambre régionale des comptes.

<sup>3</sup> Coûts variables annuels d'exploitation (frais de fonctionnement liés à l'entretien et à la maintenance de l'ensemble des locaux : terrains, locaux administratifs, vestiaires, etc.), charges d'amortissement de l'équipement, loyer d'occupation.

Si aucune disposition législative ou réglementaire ne fixe les modalités de calcul de la redevance, le juge administratif a dégagé<sup>1</sup> un certain nombre de principes pouvant aider les collectivités territoriales. L'assiette de la redevance doit ainsi 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.

La détermination du montant de la redevance doit donc se fonder sur deux éléments : un élément fixe, correspondant à la valeur locative des lieux, et un élément variable, qui rassemble des avantages retirés de l'occupation par le bénéficiaire (billetterie, location de loges, espaces publicitaires, ventes de prestation, nommage).

Toutefois, comme le relevaient les magistrats de la Cour des comptes devant votre mission : *« si le juge a ainsi dégagé les principes qui doivent présider au calcul du montant de la redevance, il a cependant limité son contrôle à celui de l'erreur manifeste d'appréciation. Les collectivités conservent donc un pouvoir d'appréciation dans le choix des critères et des modalités de calcul, correspondant à l'extrême diversité des situations rencontrées, mais elles doivent être en mesure de justifier la pertinence de la démarche suivie et des éléments retenus pour fixer le montant de la redevance ».*

*c) Maîtriser les coûts en matière de rénovation d'équipements existants ou de construction de nouveaux équipements*

**Votre mission appelle les collectivités territoriales à se montrer vigilantes face aux risques encourus lors de la réalisation des travaux de construction de nouveaux équipements ou de modernisation d'équipements existants.**

Elle souhaite surtout que les coûts soient pleinement maîtrisés par les collectivités territoriales et, dans ce domaine, plaide pour un meilleur encadrement de l'inflation normative des fédérations et des ligues.

(1) Bien évaluer le coût des mises aux normes des équipements sportifs et encourager le financement privé

Les collectivités territoriales doivent aujourd'hui faire face à **des travaux considérables d'entretien et de modernisation** des équipements sportifs, notamment en matière de mise aux normes pour des motifs de **sécurité des enceintes** ou encore **d'accessibilité des personnes handicapées**

---

<sup>1</sup> Les éléments de calcul de la redevance pour occupation du domaine public ont été dégagés par la jurisprudence administrative (CAA Lyon 12/07/2007 Ville de Lyon) qui indique que les redevances pour occupation privative d'une dépendance domaniale doivent être calculées « en tenant compte des avantages de toute nature qu'elle procure à son bénéficiaire ». Ainsi « les avantages tirés de l'occupation d'un complexe sportif s'apprécient notamment au regard des recettes tirées de son utilisation comme de la vente des places et produits dérivés aux spectateurs, la location des emplacements publicitaires et des charges que la collectivité supporte, telles les amortissements, l'entretien et la maintenance calculées au prorata de l'utilisation d'un tel équipement ».

---

ou à mobilité réduite. Comme le relevait Sébastien Séménil, représentant de l'AdCF, devant votre mission : *« lorsqu'on ajoute aux normes fédérales internationales d'autres normes légales, comme celle de la consommation énergétique des bâtiments, ou de l'accessibilité, les équipements structurants peuvent atteindre des montants extrêmement élevés et mettre en péril les budgets communaux, intercommunaux, départementaux ou régionaux ».*

**La mise aux normes des équipements est d'autant plus cruciale qu'elle conditionne également les résultats d'un club professionnel.** Dominique Juillot, vice-président de la ligue nationale de basketball, reconnaissait ainsi devant votre mission : *« pour la pérennité du club, il est nécessaire de posséder les équipements adéquats afin de bénéficier des recettes de billetterie et d'accueillir les partenaires privés. Un club a davantage de chances de se maintenir s'il est préparé et si son enceinte est remodelée ».* Il ajoute : *« des clubs montent parfois rapidement, sans posséder la structure nécessaire. Sur ce point, Nanterre est un cas typique car si la collectivité n'avait pas financé l'ensemble des frais supports du club, celui-ci n'aurait pas pu jouer en Euroligue car la halle Carpentier n'était pas adaptée ».* Victoriano Melero, directeur de cabinet du président de la fédération française de football, ajoutait : *« les marchés anglais ou espagnols proposent des conditions économiques plus favorables, ce qui explique le départ des joueurs. En Allemagne, cet avantage économique est dû à la réfection des stades (...). Les stades doivent être rénovés pour que nous puissions nous améliorer ».*

**Cette problématique ne doit pas être sous-estimée au moment où la France s'engage dans la construction de nouveaux stades pour l'Euro 2016.** Votre mission tient d'ailleurs à rappeler que, même lorsqu'un club assure la construction de ses équipements, les infrastructures d'accès restent à la charge de la collectivité. Or, comme l'ont confirmé les magistrats de la Cour des comptes, *« à Lyon, elles ont coûté presque aussi cher que le stade lui-même ».*

**Votre mission appelle donc les élus locaux à faire preuve de la plus grande prudence dans la mise au point des projets s'agissant en particulier des montages juridiques afin d'éviter les aléas :** risques financiers, marchés publics contestés, aléas techniques, modifications incessantes du projet, réalisation des infrastructures de voirie et de réseaux, potentielle explosion finale des coûts, conditions de mise à disposition des équipements. Les décisions devront résulter d'un examen approfondi des situations réalisé sur la base **d'études d'impact.**

**Elle souhaite par ailleurs que puissent être examinées toutes les formules de financement** (financement associant le public et le privé ; financement intégralement privé) **permettant d'alléger la charge des collectivités territoriales.** Jean-Marie Darmian, représentant l'AMF, rappelait, lors de son audition, que *« le souhait de l'AMF est de plafonner les investissements publics, afin de ne pas entraîner la chute de la collectivité. Dans*

*beaucoup de pays d'Europe, ces investissements sont assurés par l'entreprise sportive elle-même, et non par la collectivité territoriale ».*

Face à la diversité des situations locales, **les élus doivent envisager tous les montages juridiques et financiers possibles<sup>1</sup>** et notamment **les financements privés**. Sur ce point, l'AMF recommandait devant votre mission que *« la majorité des équipements sportifs liés au monde professionnel soit prise en charge par les exploitants, ou par ceux qui vont y exercer une activité économique. Une collectivité ne peut investir dans une aréna pour la mettre à disposition d'une société à but lucratif ».*

(2) Mieux encadrer « l'inflation normative » des fédérations et des ligues

**Le législateur a confié aux fédérations sportives délégataires un pouvoir réglementaire spécifique**, qui porte sur les règles techniques propres à leur discipline, sur l'organisation des manifestations ouvertes à leurs licenciés et sur les conditions juridiques, administratives et financières auxquelles doivent répondre les associations et sociétés sportives pour participer aux compétitions officielles. Ce pouvoir réglementaire englobe la possibilité d'établir des normes sur les équipements sportifs requises pour la participation aux compétitions organisées par ces mêmes fédérations.

**Les ligues, qui se sont ensuite vues déléguer tout ou partie des missions de service public dont les fédérations agréées sont titulaires**, imposent aux clubs souhaitant accéder aux compétitions un certain nombre d'obligations relatives aux terrains, aux installations et aux équipements sportifs. Cela est particulièrement le cas lorsqu'ils **accèdent à une division supérieure**, avec toutes les répercussions imaginables en matière de capacité d'accueil du stade ou de la salle. Comme l'indiquait Dominique Juillot, représentant de la ligue nationale de basketball, lors de son audition *« pour l'obtention d'une licence B pour jouer une saison l'Euroligue, la capacité minimale de la salle doit être de 5 000 places assises pour les matchs joués dans le cadre de cette compétition ».* Les clubs se tournent ensuite naturellement vers la collectivité pour obtenir un soutien financier.

**Votre mission s'est également vue confirmer que de nombreux travaux de modernisation découlaient en réalité de la réglementation exigée par les fédérations et les ligues et étaient, de fait, imposés aux collectivités territoriales propriétaires**. Comme le relevait Jean-Marie Darmian, au nom de l'AMF, lors de son audition : *« les élus sont bien les payeurs mais ne sont que de simples observateurs. En matière de normes, le problème vient du fait que les fédérations et les ligues font pression sur les clubs en affirmant que sans quatre plates-formes de télévision ils ne pourront accéder au sport professionnel. Ceux-ci se retournent alors vers les collectivités propriétaires du stade pour qu'elles mettent aux normes un équipement qui va rapporter au club et non à la collectivité, cette dernière ne touchant pas de royalties sur les droits de télévision ».* Jacques Thouroude, président de l'ANDES, le déplorait

---

<sup>1</sup> Délégation de service public, bail emphytéotique administratif, contrat de partenariat public-privé.

également, devant votre mission : *« on est en face de personnes qui sont d'accord pour prendre un certain nombre de décisions et envoyer la facture à la commune ! Frédéric Thiriez avait obligé les clubs de football à se doter de bâches pour protéger les terrains, afin que les matchs télévisés puissent se dérouler à l'heure dite, sous peine de pénalités financières. Les clubs se sont alors tournés vers les maires pour qu'ils procèdent à cet achat. J'ai fait remarquer à Frédéric Thiriez qu'il avait redistribué 630 millions d'euros de droits TV aux clubs, qui s'en étaient servis pour acheter des joueurs alors qu'ils auraient pu utiliser cet argent pour acheter des bâches ! Ce n'est pas convenable. En outre, ce sont les employés municipaux qui les installent ! »*

**Pire, il semblerait que certaines fédérations demandaient des changements d'équipements pour favoriser les entreprises partenaires qui les fabriquent.** Jacques Thouroude, président de l'ANDES, évoquait ce cas lors de son audition : *« il y a vingt ans, un président de club de gymnastique m'a demandé de changer toutes les tables de saut, les anciennes n'étant plus homologuées. Le coût de chaque table s'élevait à 2 500 euros, multiplié par l'ensemble des communes. J'ai compris lorsque je me suis aperçu que le fabricant était partenaire de la fédération ! »* **De tels cas, inacceptables,** sont rendus possibles par le fait que les équipementiers sont parfois également sponsors d'une fédération : une situation résumée ainsi par Jacques Thouroude devant votre mission : *« l'ensemble des partenaires financiers figurent sur le papier à tête de certaines fédérations dans la colonne de gauche ! »*

**Interrogées par votre mission, les fédérations mettent en avant leurs efforts et leur bonne volonté en la matière,** à l'image de la fédération française de basketball dont le président Jean-Pierre Siutat affirmait lors de son audition : *« la ligne des trois points a été reculée à la demande de la fédération internationale afin d'améliorer le jeu au haut niveau. Cette disposition a fait l'objet de beaucoup de débats et a posé problème en France, car les coûts sont à la charge des collectivités. Nous avons négocié un étalement sur quatre ans de la mise aux normes. Je me bats pour que toutes les modifications demandées ne passent pas, tel que l'abaissement du cercle dans le basketball féminin ».*

Il convient en outre de prendre en considération les normes issues **des règlements européens ou internationaux.** Alain Serre, conseiller à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, indiquait ainsi devant votre mission : *« L'UEFA (...) a imposé des normes étonnantes pour l'Euro 2016 telles que l'épaisseur des sièges d'invités ou la taille des espaces pour le public et les invités ».*

**Par ailleurs, les médias imposent des contraintes croissantes dans leurs contrats avec les ligues.** L'état de la pelouse, sa qualité technique et visuelle ou encore le taux de remplissage des gradins jouent un rôle dans la décision du diffuseur, car ils impactent le spectacle sportif. Or, ces « contraintes » sont répercutées sur les collectivités territoriales. Ainsi, comme le reconnaissait Dominique Juillot, vice-président de la ligue nationale de basketball, lors de son audition : *« depuis plusieurs années ce sont surtout les retransmissions télévisées qui engendrent des demandes*

*spécifiques afin d'avoir les images de qualité en matière de lumière ou d'emplacement des caméras par exemple. (...) En basketball des obligations d'éclairage sont imposées par le diffuseur. La ligue a dû intervenir pour que Canal+ diffuse un match de Nanterre en dépit d'un mur visible d'un côté du terrain. Un mur ou une tribune vide sont terribles pour une retransmission télévisée ».*

Paul Goze, président de la ligue nationale de rugby, confirmait devant votre mission que « les clubs n'ont aucune obligation de se plier aux normes télévisuelles. Ils sont toutefois indirectement sanctionnés si les retransmissions depuis leur stade sont impossibles. Canal+ est réticent à diffuser les matchs qui se jouent à Perpignan en raison de zones d'ombre constatées dans le stade. Le club ne bénéficie de quasiment aucune retransmission en premium le soir ». Jean-Marie Darmian, au nom de l'AMF, indiquait également lors de son audition : « **le poids qu'a pris la télévision dans le monde du sport est tout à fait disproportionné** : bientôt, on arrivera à faire jouer des matchs à midi, devant des stades vides, la recette étant alors assurée par la télévision et non par le spectateur. Or, pour les collectivités territoriales, la finalité est de faire en sorte que les personnes se déplacent pour aller voir le match ».

Cette analyse a toutefois été relativisée par Florent Houzo, directeur de la rédaction de beIN SPORTS, lors de son audition : « les diffuseurs sont souvent montrés du doigt alors qu'ils ne choisissent pas les horaires. Ils achètent un événement avec une case horaire. Les Espagnols programme nt déjà de nombreux matchs le dimanche à 12 heures pour le marché asiatique, tout comme les Italiens. Et il ne s'agit pas des clubs de bas de classement ». Jean-Pierre Hugues, directeur général de la ligue de football professionnel, **nuançait également les critiques** en faisant remarquer, lors de son audition, que « les contrats qui nous lient aux diffuseurs n'incluent aucune exigence relative au nombre de lux. Le passage à la haute définition oblige toutefois à demander aux clubs de renforcer leurs équipements. Parfois ces aménagements ne sont pas réalisés ou sont mal faits, mais il n'y a jamais de sanction sportive. L'unique sanction est que le diffuseur opte pour une autre équipe et une autre enceinte pour son match premium ». Arnaud Simon, directeur général d'Eurosport France, confirmait cette position : « nous avons été interrogés en qualité de partenaire de la fédération française de natation sur nos besoins en termes d'éclairage, de câblage, d'emplacement des caméras, de puissance de la régie. Cela progresse. L'éclairage est essentiel depuis le passage à la haute définition : la HD c'est 1 200 lux le soir, et si nous ne les avons pas cela nous empêche de retransmettre les compétitions », tout comme Daniel Bilalian, directeur général adjoint de France télévision en charge des sports : « nous répondons à des exigences plus que nous les fixons. En dehors de l'éclairage nous n'avons pas de demandes techniques. Nos demandes en matière d'éclairage ne relèvent d'ailleurs pas du caprice. L'annulation du match de rugby du tournoi des Six nations nous a coûté 130 000 euros ! » Arnaud Simon expliquait ainsi à votre mission : « plus le stade est petit, plus nous avons des surcoûts car nous devons ajouter des moyens. Les chaînes de télévision améliorent la façon de capter et montrer les événements sportifs, elles proposent des angles nouveaux. Ensuite, les fédérations et les ligues s'approprient ces nouveautés et les imposent comme

*standards dans leurs appels d'offres. C'est une sorte de course à l'échalote et chacun se renvoie la balle ».*

**Votre mission estime nécessaire de limiter la capacité normative confiée aux fédérations et aux ligues, au moins nationales<sup>1</sup>**, dans la mesure où elles ont un effet inflationniste sur les dépenses. Dans leur rapport<sup>2</sup> remis en mars 2013 au Premier ministre, Alain Lambert et Jean Claude Boulard dénonçaient d'ailleurs *« la distinction dangereuse entre le pouvoir normatif des fédérations et l'obligation de payer des collectivités territoriales »* et proposaient un encadrement des normes à impact financier par leur soumission à l'approbation expresse d'un arrêté du ministre chargé des sports. Auditionnées par votre mission, les ligues de sport professionnel font valoir de leur côté que *« les changements de normes qu'elles imposent s'adressent aux clubs et non pas aux collectivités »*.

Le Conseil d'État avait déjà rendu un avis le 20 novembre 2003<sup>3</sup> dans lequel **il reconnaissait aux fédérations la détention d'un pouvoir pour édicter des normes, mais uniquement lorsque celles-ci concernent les « équipements nécessaires au bon déroulement des compétitions sportives, qu'il s'agisse des installations édifiées sur l'aire de jeux ouvertes aux sportifs ou de celles qui, tout en étant extérieures à l'aire de jeu n'en concourent pas moins au déroulement des compétitions dans des conditions d'hygiène, de sécurité et de loyauté satisfaisantes »**.

La juridiction administrative a en revanche estimé que *« les exigences exclusivement dictées par des impératifs d'ordre commercial, comme celles qui touchent à la contenance minimale des espaces affectés à l'accueil du public pour chaque type de compétition ou la détermination de dispositifs électriques et d'installations ayant pour seul objet de favoriser la retransmission télévisée ou radiophonique des compétitions, excèdent le champ des compétences des fédérations titulaires d'une délégation au titre de l'article 17 de la loi du 16 juillet 1984 »*. Les juges précisent *« qu'en ces domaines, les fédérations ne peuvent intervenir que par voie de recommandations dépourvues de caractère obligatoire »*. Sur ce point, notre collègue Jean-Marc Todeschini constatait devant votre mission : *« certes en France, les fédérations et les ligues ne peuvent imposer en matière d'équipements sportifs des règles dictées par des impératifs d'ordre commercial, mais on voit fleurir les licences clubs ou les labels stades fondés sur des critères commerciaux. À défaut de conditionner l'engagement des clubs en compétition, le respect de certaines de ces normes conditionne l'attribution d'une partie des droits télévisuels, ce qui engendre une véritable pression »*.

---

<sup>1</sup> Une partie des normes sont décidées au niveau international, les fédérations françaises ayant un rôle de déclinaison.

<sup>2</sup> Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative.

<sup>3</sup> Assemblée générale – Avis n° 369.474 – 20 novembre 2003 – Sports – Fédérations sportives – Exercice d'un pouvoir réglementaire – Édition de règles ou normes relatives aux enceintes et aux équipements utilisés pour les manifestations sportives – Étendue et limites de la compétence dévolue à une fédération délégataire en application du I de l'article 17 de la loi du 16 juillet 1984.

Il est pourtant clair **qu'une fédération délégataire** ayant, certes, la compétence pour établir dans une discipline déterminée des règles techniques propres à cette discipline, **ne peut en principe exercer son pouvoir normatif que dans le respect de sa mission de service public.**

Le Conseil d'État a d'ailleurs reconnu, dans son avis précité, que si l'exercice du pouvoir réglementaire des fédérations leur donnait « *la possibilité de modifier à tout moment les normes qu'elles avaient définies afin de se conformer en permanence à leur mission* », celles-ci devaient toutefois bien « *veiller à ce que les nouvelles normes édictées présentent un caractère nécessaire pour l'exécution de la délégation qu'elles ont reçue* » et qu'elles soient bien « *proportionnées aux exigences de l'exercice de l'activité sportive réglementée* ».

En conséquence, une nouvelle réglementation a été mise en place par le décret n° 2006-217 du 22 février 2006 relatif aux règles édictées en matière d'équipements sportifs. L'article 1<sup>er</sup> prévoit que **les fédérations ne peuvent imposer** « *des règles dictées par des impératifs d'ordre commercial, telles que la définition du nombre de places et des espaces affectés à l'accueil du public ou la détermination de dispositifs et d'installations ayant pour seul objet de permettre la retransmission audiovisuelle des compétitions*<sup>1</sup> ».

**Votre mission rappelle que le code du sport** (articles R. 142-20 à R. 142-23) **prévoit, pour tout projet d'édition ou de modification des règlements en matière d'équipements sportifs, une phase de consultation des associations nationales d'élus et du mouvement sportif**, sur la base d'une notice d'impact, puis une phase de concertation, dans le cadre de la **Commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs** (CERFRES)<sup>2</sup>. Dans cette perspective, les fédérations ou les ligues sont tenues de soumettre leurs projets de normes à la CERFRES après instruction par la direction des sports.

Dans la mesure où la présidence de cette commission revient de droit à un représentant des collectivités territoriales, **votre mission estime qu'il revient aux élus représentés dans ces instances d'imposer leur point de vue.** Robert Cadalbert, coprésident de la commission des sports de l'AMGVF qui assure actuellement la présidence de la CERFRES, rappelait ainsi lors de son audition que « *cela fait trois ans que je me bats avec l'union cycliste internationale (UCI) et la fédération française de cyclisme, dans le cadre de la construction du vélodrome de Saint-Quentin-en-Yvelines, pour en connaître les règles exactes applicables aux pistes de BMX, qui ont changé un nombre incalculable de fois et qui peuvent générer des surcoûts significatifs !* »

---

<sup>1</sup> Les dispositions du décret ont été incorporées au code du sport. L'article R. 131-34 dispose ainsi que les règles fédérales doivent être « *proportionnées aux exigences de l'exercice de l'activité sportive réglementée* » et qu'il convient de « *prévoir des délais raisonnables pour la mise en conformité des installations existantes, notamment au regard de l'importance des travaux nécessaires* ».

<sup>2</sup> Le décret du 4 avril 2013 créant le conseil national du sport (CNDS) fait de la CERFRES une de ces quatre commissions restreintes.

**Une articulation** est également prévue avec le **Conseil national d'évaluation des normes**<sup>1</sup> (CNEN), dont votre mission salue la création suite à la proposition de loi sénatoriale de nos collègues Jean-Pierre Sueur et Jacqueline Gourault. L'article L. 1212-2.III du code général des collectivités territoriales dispose qu'« à la demande de son président ou du tiers de ses membres, la commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs peut, avant de prononcer son avis définitif, soumettre un projet de norme d'une fédération délégataire à l'avis du conseil national ».

Les représentants des collectivités territoriales peuvent ainsi agir au sein de la CERFRES et de la CNEN, dont la validation est désormais nécessaire, afin de peser d'un poids plus important pour s'assurer de la nécessité, de la proportionnalité et du bien-fondé d'un projet de norme fédérale<sup>2</sup>.

**Les collectivités territoriales disposent, en théorie, d'outils juridiques pour faire prévaloir leurs intérêts et limiter l'inflation normative des ligues professionnelles** : il est normalement impossible aux ligues d'imposer aux clubs ou aux municipalités des normes dictées par des nécessités **commerciales**. Mais celles-ci reconnaissent devant votre mission qu'« il peut arriver, notamment en cas de montée en division supérieure, qu'une ligue demande à un club des adaptations pour assurer une meilleure sécurité, voire un meilleur spectacle, et le club peut ensuite se retourner vers la collectivité propriétaire de l'équipement. Mais il s'agit bien le plus souvent de recommandations et les solutions sont définies de manière consensuelle, en bonne intelligence avec les collectivités ». La situation est bien résumée par Bertrand Jarrige, inspecteur général de la jeunesse et des sports, co-auteur du rapport de la mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur, auditionné par votre mission : « en réalité tous les acteurs se renvoient la balle : les collectivités se plaignent que les fédérations et les ligues imposent des normes sans en supporter le coût ; ces dernières parlent de simples recommandations ; les clubs se plaignent de n'être associés que tardivement aux décisions des collectivités ».

C'est pourquoi, s'agissant des mises aux normes, **votre mission appelle les élus à résister aux demandes excessives des sociétés sportives**. Elle fait sienne la remarque formulée par Pierre Camou lui-même, président de la fédération française de rugby, lors de son audition : « je comprends et partage les problématiques relatives au financement ou aux demandes pressantes parfois adressées aux collectivités. Je crois qu'il est du rôle de l'État et de l'élu de dire non ».

---

<sup>1</sup> Niveau d'appel de la CERFRES qui possède en outre le pouvoir de demander une révision du projet proposé à son examen.

<sup>2</sup> Ces normes concernent : d'une part les règles de sécurité applicables aux équipements et indispensables au bon déroulement des compétitions sportives, et, d'autre part les caractéristiques techniques du matériel, des équipements, des aires de jeux et des installations nécessaires au bon déroulement des compétitions.

**Elle invite également les collectivités à dialoguer en amont avec les fédérations, les ligues et les diffuseurs audiovisuels afin d'éviter certains ratés.** Arnaud Dagorne, directeur général adjoint de la fédération française de volleyball, évoquait lors de son audition des situations où *« les collectivités, en ne consultant pas suffisamment les fédérations et les ligues, engagent des frais inutilement. La ville de Mont-de-Marsan, sans n'avertir ni la ligue ni Canal+, a installé des loges et une plate-forme télévisuelle qui ont dû être revues durant l'été à la suite de la montée du club »*.

S'agissant enfin des normes européennes et internationales, **elle recommande aux fédérations nationales d'apporter leur concours afin d'en limiter l'inflation et assurer une meilleure régulation.**



## II. LES DÉFIS D'UNE PROFESSIONNALISATION DU SPORT ENCORE INACHEVÉE

La professionnalisation du sport constitue **un fait marquant des deux dernières décennies**. L'arrivée de nouveaux investisseurs, l'augmentation des droits audiovisuels dans certaines disciplines, comme la volonté de diversifier les revenus dans une logique économique et financière ont considérablement fait évoluer le sport professionnel.

On constate aujourd'hui **une grande hétérogénéité** selon les disciplines, les clubs et les championnats, qui oblige les collectivités territoriales à repenser la nature et la forme de leurs partenariats avec le sport professionnel.

### A. L'ÉMERGENCE D'UNE INDUSTRIE DU SPORT PROFESSIONNEL

On assiste, depuis une vingtaine d'années, à une **recomposition d'une ampleur inédite du sport de haut niveau, autour des principes et mécanismes d'un marché mondialisé**. L'émergence d'une industrie du sport caractérise ce phénomène, qui transforme le sportif en professionnel, le club en marque, le supporteur en consommateur et le sport en marchandise.

Ainsi, **sous l'influence du football et, dans une moindre mesure, du rugby**, les fondements économiques et juridiques du sport professionnel évoluent rapidement depuis le début des années 2000. **La frontière entre le sport professionnel et le spectacle apparaît de plus en plus ténue** et un nombre croissant de clubs s'affichent comme **de véritables entreprises commerciales**, connaissant un développement soutenu. Pour les plus avancés, cette évolution concerne tous les aspects de leur fonctionnement – du centre d'entraînement aux infrastructures, en passant par le suivi médical et sportif et la gestion administrative – et les oblige à améliorer constamment leur productivité. En parallèle, le système sportif se structure autour d'un **espace de compétition en voie d'harmonisation** avec la création des ligues.

#### 1. Un secteur économique en expansion

En matière de sport professionnel, **la France émerge à peine** sur une scène européenne et internationale caractérisée par son fort dynamisme. Ainsi, l'activité de nos clubs sportifs professionnels évolue rapidement, sous la pression des contraintes de financement et de la concurrence des autres championnats européens.

*a) Une croissance soutenue qui devrait se prolonger*

Le sport professionnel français constitue **une filière économique à part entière**, du même ordre de grandeur que celle de la production cinématographique<sup>1</sup>. Pour la saison 2011-2012, les ressources du secteur sont estimées à un peu moins de **deux milliards d'euros**, dont près de 70 % sont générés par le seul football. Les clubs professionnels de football, basketball, handball et rugby génèrent un chiffre d'affaires de 1,7 milliard d'euros, sans prendre en compte l'**effet d'entraînement** exercé sur le reste de l'économie (prestataires, médias, équipement, restauration, transport, etc.)

La filière emploie près de **3 000 sportifs professionnels** et environ 2 000 joueurs en formation évoluent dans les clubs de basketball, football, handball, rugby et volleyball. S'y ajoutent des milliers d'emplois de soutien technique et administratif, chacun des 158 clubs rattachés aux cinq ligues professionnelles étant une structure bicéphale, constituée de **staff sportif et médical** d'une part, et d'une **composante administrative** d'autre part. À titre d'exemple, ils représentent près de 2 225 emplois pour le seul football.

Étienne Tête, conseiller de la région Rhône-Alpes et conseiller municipal de Lyon soulignait cependant, lors de son audition, que « *le contenu en emplois du chiffre d'affaires du football est faible : environ deux emplois pour un million de chiffre d'affaires, contre sept ou huit pour le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP). Quand un ménage préfère le football au cinéma ou au restaurant, d'une certaine manière, il détruit des emplois.* »

Le **volume des cotisations de sécurité sociale, des impôts et des taxes** acquittés par les clubs professionnels de basketball, de football, de handball, de rugby et de volleyball atteint **423 millions d'euros en 2012**.

La **préparation de l'Euro 2016** dynamise actuellement le secteur. Ainsi, l'activité de BTP liée au seul football professionnel s'élève à 176 millions d'euros pour la saison 2010-2011 contre 34 millions d'euros sur la saison 2008-2009 et a créé plus de 1 350 emplois dans le même intervalle de temps. Sur la période récente, la construction et la rénovation des infrastructures a permis de compenser la diminution du niveau d'emploi local, qui résulte de la baisse de fréquentation des stades.

Les **marges de croissance sont encore élevées** : d'une part, le sport professionnel français accuse un net retard par rapport à ses voisins européens et, d'autre part, les clubs étrangers connaissent eux-mêmes une augmentation soutenue de leur chiffre d'affaires.

---

<sup>1</sup> À titre d'illustration, la production et la postproduction de films, hors télévision, donnent lieu à 4,7 milliards d'euros de chiffre d'affaires et emploient 19 000 salariés (Source : Ministère de la culture et de la communication).

**REVENUS DES 20 PREMIERS CLUBS DE L'UEFA**  
SOURCE : RAPPORT DELOITTE

(EN MILLIONS D'EUROS)

	2012-2013				VARIATION PAR RAPPORT À 2011-2012
	BILLETTERIE	DROITS DE DIFFUSION	PRODUITS DÉRIVÉS	TOTAL 2012-2013	
REAL MADRID	119	188,3	211,6	518,9	+1,23 %
FC BARCELONA	117,6	188,2	176,8	482,6	-0,08 %
BAYERN MUNICH	87,1	107	237,1	431,2	-8,92 %
MANCHESTER UNITED	127,3	118,6	177,9	423,8	-15,04 %
PARIS SAINT-GERMAIN	53,2	90,9	254,7	398,8	+23,62 %
MANCHESTER CITY	46,2	103,1	166,9	316,2	+8,92 %
CHELSEA	82,5	123	97,9	303,4	+6,23 %
ARSENAL	108,3	103,2	72,8	284,3	-10,67 %
JUV ENTUS	38	166	68,4	272,4	-16,81 %
AC MILAN	26,4	140,9	96,2	263,5	-19,5 %
BORUSSIA DORTMUND	59,6	87,6	109	256,2	+27,72 %
LIVERPOOL	52,1	74,5	114	240,6	+22,32 %
SCHALKE 04	42,5	62,9	92,8	198,2	+1,43 %
TOTTENHAM HOTSPUR	46,9	72,7	52,4	172	-3,48 %
INTERNAZIONALE	19,4	81,5	67,9	168,8	-3,27 %
GALATA SARAY	35,4	51,9	67,7	157	+5,80 %
HAMBURGER SV	43,2	24,7	67,5	135,4	-0,22 %
FENERBAHÇE	27,7	43	55,7	126,4	-4,17 %
AS ROMA	20,1	66	38,3	124,4	-4,09 %
ATLÉTICO DE MADRID	27,5	52,5	40	120	-0,91 %
TOTAL	1 180	1 946,5	2 267,6	5 394,1	+8,29 %

Source : Deloitte Football Money League – 17<sup>e</sup> édition (janvier 2014)

*b) Une inflation des salaires et des montants des transferts de joueurs*

La **liberté de circulation des sportifs** a été reconnue par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) avec l'arrêt Bosman<sup>1</sup> du 15 décembre 1995. Le développement du *sport business* en Europe, en large partie financé par les revenus publicitaires et les droits TV, s'est largement accéléré depuis cette date. Ainsi, le **potentiel publicitaire des joueurs** permet aux clubs de trouver de nouvelles sources de revenus et **génère structurellement une inflation salariale**. Le phénomène concerne surtout le football, mais s'étend progressivement, et dans une moindre mesure, au rugby et au handball.

La masse salariale atteint des niveaux records et représente **entre 60 % et 70 % des dépenses de clubs professionnels**. Le corollaire de l'inflation salariale

<sup>1</sup> Cour de justice des Communautés européennes, 15 décembre 1995, Union royale belge des sociétés de football association ASBL contre Jean-Marc Bosman, affaire C-415/93.

---

est la **hausse spectaculaire des montants des transferts** de joueurs, qui constituent **traditionnellement une ressource dynamique** du football professionnel. Entre 1995 et 2011, le nombre de transferts sur une saison (été et hiver) est passé de 5 735 à 18 307, et sa valeur totale de 400 millions d'euros à **plus de 3 milliards d'euros**. Le Centre international d'étude du sport évalue à plus de 2 milliards d'euros les montants engagés par les clubs des cinq principales ligues européennes lors du seul *mercato* de l'été 2013.

Les clubs anglais sont particulièrement actifs sur ce marché avec 719 millions d'euros dépensés à l'été 2013. À la même période, les investissements des clubs français atteignent 383 millions d'euros, mais reflètent une **situation contrastée** qui profite essentiellement aux deux clubs de Ligue 1 soutenus par des investisseurs étrangers : 115 millions pour le PSG détenu par *Qatar Sports Investment* (QSI) et 170 millions pour l'AS Monaco, qui appartient à 66,67 % au milliardaire russe Dmitri Rybolovlev.

Le **marché des transferts tend en effet à se polariser**. D'un côté, une minorité de clubs adossés à des propriétaires fortunés poursuit ses stratégies d'acquisition de joueurs, moyennant des indemnités élevées ; de l'autre, les **clubs traditionnellement formateurs** comme Le Mans, Auxerre, Sochaux ou Le Havre éprouvent de plus en plus de difficultés à faire émerger de jeunes joueurs, puis à les faire évoluer en leur sein avant de les vendre à leur meilleure cote. Ils subissent la **concurrence directe des clubs recruteurs**, qui s'appuient sur un **réseau d'observateurs** de plus en plus étoffé leur permettant de détecter des talents en amont pour recruter à moindre coût.

Au final, le montant des mutations de joueurs en Ligue 1 a diminué de plus de 45 % en cinq ans : il est passé de 266 millions d'euros en 2007-2008 à 144 millions d'euros en 2011-2012. **La dynamique de cette polarisation est endogène**, en raison de la forte corrélation entre dépenses de transfert, résultats sportifs et recettes publicitaires, qui permettent de financer de nouvelles dépenses de transfert.

*c) Des clubs qui demeurent insuffisamment compétitifs à l'échelle européenne*

En 2011-2012, le marché du football européen est évalué à 19,4 milliards d'euros<sup>1</sup>, et affiche un taux de croissance annuel de 11 %. Les cinq grandes ligues nationales (*Premier League* britannique, *Bundesliga* allemande, *la Liga* espagnole, *Serie A* italienne et Ligue 1 française) se partagent 48 % de ce chiffre d'affaires, soit 9,3 milliards d'euros.

Cette répartition est cependant loin d'être uniforme et **les clubs français connaissent un déficit de compétitivité par rapport à leurs voisins européens**, qu'ils ne parviennent pas à résorber.

Le chiffre d'affaires de la Ligue 1 s'élève à 1,1 milliard d'euros, en hausse de 9 %, contre 2,9 milliards d'euros (+16 %) pour la *Premier League* et

---

<sup>1</sup> Source : Deloitte – Annual review of football finance 2013.

1,9 milliard d'euros (+7 %) pour la *Bundesliga*. **L'écart est loin de se réduire**, d'autant que la hausse de 9 % constatée pour la Ligue 1 repose entièrement sur la performance économique du PSG, mais ne reflète aucune amélioration fondamentale pour les autres clubs.

La situation n'est guère meilleure dans les autres disciplines. Si l'on prend l'exemple du basketball, le budget moyen d'un club de pro A est de l'ordre de 4 à 5 millions d'euros contre 8 à 10 millions d'euros pour le Top 16 en Europe.

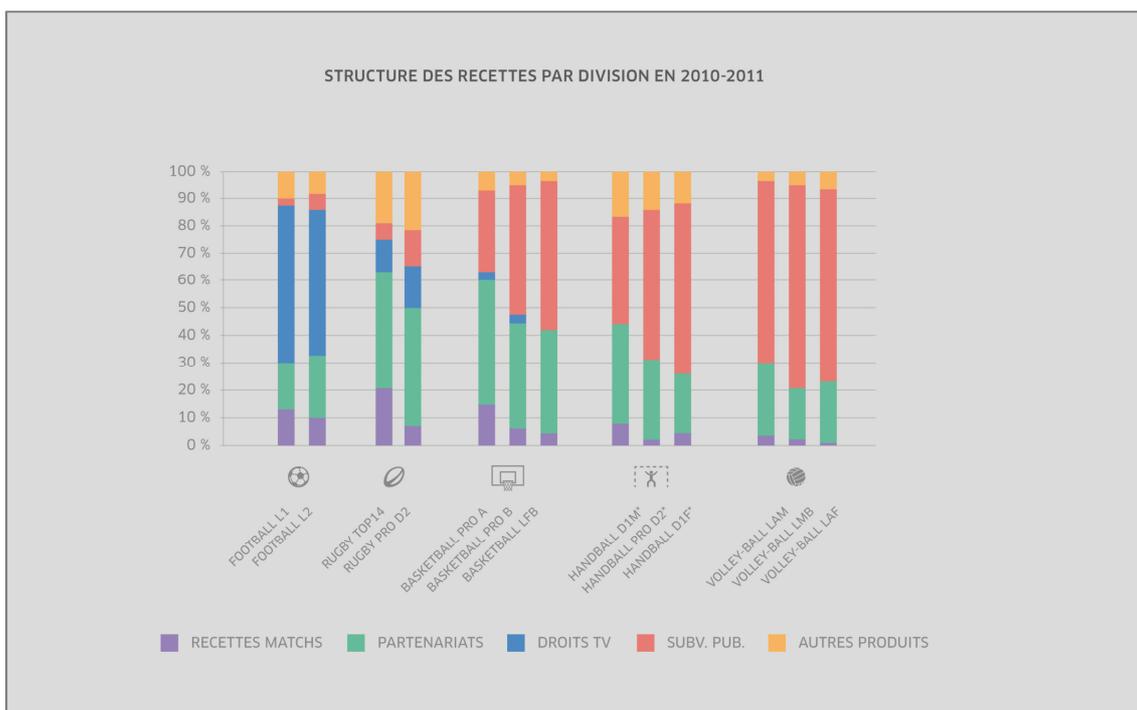
Or, on observe une **corrélation entre le poids économique des clubs et leurs résultats sportifs** au niveau européen. S'enclenche alors, pour le sport professionnel français, un cercle vicieux : le poids économique insuffisant des clubs ne leur permet pas de s'installer durablement en tête d'affiche des championnats européens. Par conséquent ils ne génèrent pas suffisamment de recettes pour investir et améliorer leurs capacités financières.

## 2. Une financiarisation du *sport business* largement engagée

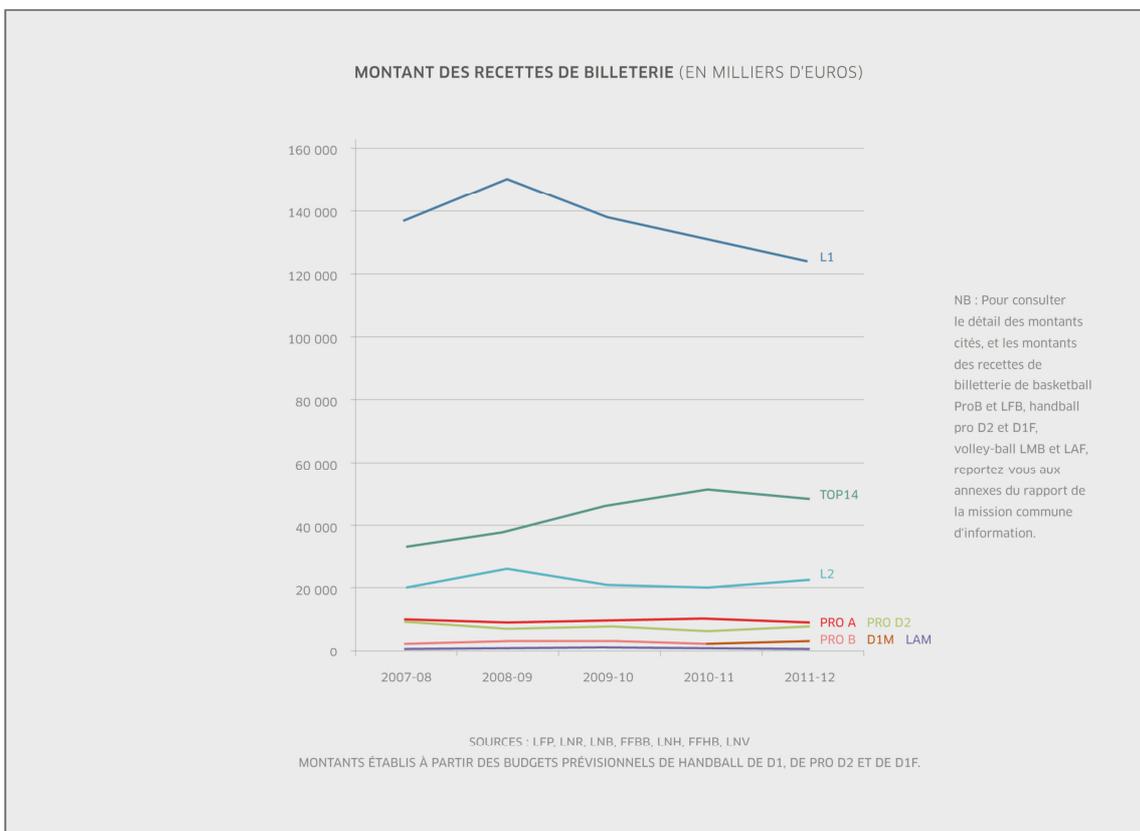
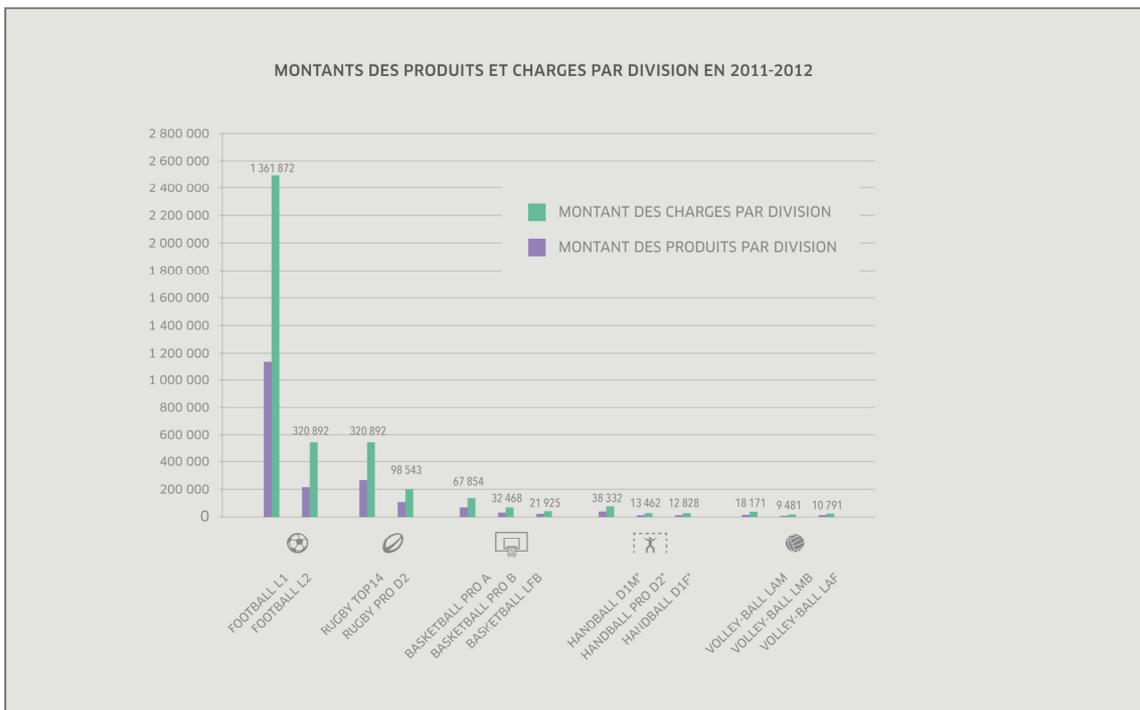
### a) Le passage d'une dépendance publique à une télé-dépendance

Depuis la fin des années 1980, **la télévision est devenue le principal acteur économique du *sport business***. En effaçant les distances et frontières spatiales, temporelles, linguistiques et idéologiques, les technologies audiovisuelles bouleversent continûment les principes, l'organisation et le financement du sport professionnel.

Elle se substitue ainsi progressivement aux subventions publiques dans la structure des recettes, à mesure que les sports se professionnalisent.



Source : *Rapport de la mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur* - Juillet 2013



Source : Rapport de la mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur – Juillet 2013

Ce mouvement est **commun à l'ensemble des grandes nations sportives**. Ainsi, la *Premier League* britannique percevra 1,244 milliard d'euros par saison (hors vente des droits à l'étranger) entre 2013 et 2016, contre 88 millions d'euros annuels entre 1992 et 1996. À ce montant, en hausse de 71 % par rapport à la période précédente, il convient d'ajouter 560 millions d'euros par saison au titre des droits acquis par les opérateurs étrangers (dont Canal+), soit un total de 1,804 milliard d'euros par saison.

L'exemple britannique est extrême, mais **les montants annuels des droits TV des principaux championnats de football européens atteignent tout de même des niveaux records** : 960 millions d'euros en Italie, 790 millions d'euros en Espagne, 673 millions d'euros en Allemagne et 607 millions d'euros en France. À titre de comparaison, les droits TV versés à la *National Football League* (NFL) et à la *Major League Baseball* (MLB) américaines s'élèvent respectivement à 739 et 517 millions d'euros par saison.

Les montants en jeu sont moins importants en rugby, où le championnat anglais bénéficie de 47,5 millions d'euros de droits TV par saison, contre 31,7 millions d'euros jusqu'en 2014 pour le Top 14 français. Ils connaissent cependant une forte hausse : la ligue nationale de rugby (LNR) vient, en effet, d'attribuer à Canal+, le 14 janvier 2014, les droits pour les saisons 2014-2018, pour un montant total de 355 millions d'euros, soit 71 millions d'euros par an.

On retrouve également des niveaux de droits élevés pour certains sports individuels portés par des événements majeurs comme le tennis (Roland-Garros) ou le cyclisme (Tour de France). Les sports de salle bénéficient, en revanche, de montants nettement plus faibles : ils atteignent 1,2 million d'euros annuels pour la D1 de handball (contrat Canal+ Sport pour trois saisons, de 2011 à 2014).

Au total, **le marché français de la diffusion de programmes sportifs s'élève à 1,185 milliard d'euros en 2013** (contre 510 millions d'euros en 2000). Le football représente 80 % des droits, dont **plus de la moitié pour la seule Ligue 1**.

Comme le souligne le rapport précité de la mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur, « *le nombre réduit d'opérateurs et la situation de dépendance qui en résulte font peser un aléa important sur les disciplines qui en bénéficient.* »

Ainsi, après avoir sensiblement diminué sur la période 2012-2016 en raison d'un moindre investissement d'Orange, **les droits de diffusion de Ligue 1 et Ligue 2 sont repartis à la hausse pour atteindre 748,5 millions d'euros (+23 %)**, à la faveur de l'appel d'offres lancé le 6 mars 2014 par la ligue de football professionnel (LFP) pour période 2016-2020.

La LFP a en effet choisi de lancer cette opération avec vingt mois d'avance, afin de bénéficier du contexte concurrentiel entre Canal+ et beIN SPORTS et de sécuriser les recettes des quarante clubs professionnels concernés. Avec une visibilité de six années sur leurs recettes audiovisuelles,

ces derniers pourront plus facilement ajuster leur trajectoire financière et, éventuellement, lancer les investissements nécessaires.

Ces variations conjoncturelles montrent la fragilité du financement par les droits TV, qui **dépendent directement de la structure du marché** de la diffusion audiovisuelle. Sur la période récente, l'arrivée de beIN SPORTS a ouvert le marché français à la concurrence internationale. Elle exerce une **pression à la hausse sur le montant des droits** et s'accompagne d'une **segmentation accrue** entre chaînes thématiques (Canal+, Eurosport, beIN SPORTS) et chaînes généralistes (TF1, France 2, France 3). Les diffuseurs gratuits s'orientent vers la seule retransmission de grands événements non récurrents, considérés comme du spectacle grand public.

Outre sa volatilité, la rente audiovisuelle pose également le problème de son utilisation. **Le dynamisme des droits depuis les années 2000 a davantage alimenté l'inflation des transferts et des salaires qu'il n'a permis de consolider les bilans des clubs, d'investir dans les infrastructures et la formation des jeunes ou de financer des actions de développement.** Les tentatives de fléchage ou de provisionnement de droits ont été dépassées par les intérêts particuliers des clubs, qui privilégient la maximisation des recettes.

#### *b) Des injections croissantes de capitaux propres*

Le vaste mouvement de professionnalisation et de médiatisation **double la compétition sportive d'une concurrence économique.** Pour développer leurs activités, les clubs sportifs, football en tête, ont plus fréquemment recours aux mécanismes classiques d'une économie de marché mondialisée.

##### (1) L'introduction en bourse des clubs

Le premier club de football à entrer en bourse - Tottenham Hotspur en 1983 - cherchait à financer la rénovation de son stade. En 1991, Manchester United s'introduit sur le *London Stock Exchange* (LSE) : l'opération est un succès et lui permet d'agrandir et de moderniser son infrastructure, tout en diversifiant ses activités. Un **cycle vertueux** est alors enclenché, **l'amélioration des résultats commerciaux et financiers se traduisant par de meilleurs résultats sportifs et inversement.**

Le mouvement s'est progressivement étendu en Europe : le FC Copenhague, l'Ajax d'Amsterdam ou le Lazio de Rome ont ainsi levé des fonds sur les marchés financiers. Cette **possibilité est ouverte en France depuis 2006** et, dès l'année suivante, l'Olympique Lyonnais (OL) se lance dans l'aventure boursière sur un marché réglementé, suivi par le FC Istres qui s'introduit sur le marché libre.

En général, le parcours boursier des clubs de football est assez chaotique, ponctué de hausses et de baisses importantes. Cette **volatilité** s'explique par la **difficulté à déterminer la valeur fondamentale d'un club,**

qui dépend de **paramètres aléatoires comme les résultats sportifs ou les plus ou moins-values réalisées sur le marché des transferts de joueurs**. **L'insuffisance des actifs corporels immobilisés, lorsque le club n'est pas propriétaire de son infrastructure, contribue à alimenter les comportements spéculatifs, puisque les fondamentaux n'offrent aucune stabilité** de nature à orienter le comportement des investisseurs. Ainsi, l'OL avait perdu près de 90 % de sa valeur boursière cinq ans après son entrée en bourse, en raison de ses performances sportives dégradées depuis la saison 2008-2009 qui a mis fin à sa suprématie sur le championnat français. **L'aléa sportif entraîne une relative désaffection des investisseurs** pour le marché boursier du football professionnel, qui reste relativement peu liquide.

En dépit de cette singularité du modèle économique du sport professionnel, **certains clubs connaissent un succès durable en bourse**. C'est notamment le cas du FC Copenhague, dont le cours de l'action a augmenté de près de 450 % depuis 1997. Cette réussite s'explique par une stratégie visant à déconnecter les résultats financiers des résultats sportifs, en s'appuyant sur une **diversification des activités** (investissements dans le *fitness* et les loisirs haut de gamme) et la **propriété des infrastructures**.

La mise en œuvre d'un tel *business plan* n'est cependant pas à lui seul gage de succès. En 2010, l'introduction en bourse du Stade Phocéen, le club de rugby de Marseille-Vitrolles, visait à lui permettre de lever des fonds pour financer la diversification de ses activités. L'opération n'a pas eu le succès escompté en raison du lourd passif financier de l'entreprise, qui n'a pas séduit les investisseurs.

Autrement dit, **les marchés financiers font peser sur les clubs sportifs les mêmes exigences que sur toute entreprise**: de bons fondamentaux économiques et financiers, ainsi qu'une stratégie commerciale et de développement qui ne repose pas uniquement sur un aléa sportif contre lequel il est impossible de se couvrir.

## (2) L'attrait des investisseurs étrangers

Il n'est pas rare, dans l'histoire du sport professionnel français, que les clubs bénéficient de capitaux apportés par des investisseurs providentiels, la plupart du temps des **mécènes issus du monde des affaires**, tels que Jean-Michel Aulas pour l'Olympique Lyonnais ou Jacky Lorenzetti pour le Racing Metro 92.

Un mouvement se dessine cependant dans le football européen depuis le début des années 2000. Des clubs jusqu'alors détenus par des fortunes nationales ou européennes **s'ouvrent aux investissements internationaux**. Le phénomène a débuté dans le championnat anglais, avant de s'étendre aux autres pays. Le club anglais de Chelsea a ainsi été racheté en 2003 par le russe Roman Abramovitch, qui y aurait investi plus d'un milliard d'euros en dix ans (transferts compris). Manchester United a, quant

---

à lui, été racheté en 2005 par le magnat américain Malcolm Glazer pour un montant de 1,1 milliard d'euros. Puis le conglomérat Abu Dhabi United Group a procédé, en 2008, à l'acquisition de Manchester City pour un montant de 260 millions d'euros. En 2010, le cheikh Abdullah Bin Nasser Al-Thani de la famille royale qatarie s'offre un club du championnat espagnol, le Málaga Club de Fútbol, pour la somme de 36 millions d'euros. Autre prise de contrôle remarquable, le club d'Arsenal a été racheté par le milliardaire américain Stan Kroenke au printemps 2011.

Cette tendance **s'étend également à la France** depuis trois ans. Entre 2011 et 2012, le fonds *Qatar Sports Investment* (QSI) est progressivement devenu l'unique propriétaire du Paris Saint-Germain (PSG). À la même époque, la société *Monaco Sport Invest* (MSI) du milliardaire russe Dmitri Rybolovlev a pris le contrôle de l'AS Monaco. L'arrivée de ces investisseurs est synonyme d'une augmentation spectaculaire des moyens des deux clubs, à hauteur de plusieurs centaines de millions d'euros.

Le championnat français prend alors une dimension inédite, au regard des efforts déployés pour **attirer des joueurs de renom et relancer l'intérêt sportif de la compétition**. En deux ans à peine, la valorisation de l'effectif sportif du PSG (321 millions d'euros en décembre 2012) s'est hissée au 7<sup>e</sup> rang en Europe, encore loin derrière le FC Barcelone (671 millions d'euros) ou le Real Madrid (593 millions d'euros), mais déjà devant des clubs prestigieux comme la Juventus (307 millions d'euros) ou Arsenal (291 millions d'euros). La rentabilité de ces investissements se mesure à l'intérêt accru du public et des médias, suscité par **un jeu de plus en plus spectaculaire**.

L'intérêt sportif n'est pas la seule préoccupation des investisseurs étrangers, en particulier les fonds souverains du Golfe, qui y voient également un vecteur de **rayonnement diplomatique** et un moyen de **diversifier leurs placements** pour réduire leur dépendance à la rente pétrolière.

Ce nouveau paysage d'investisseurs constitue un enjeu inédit pour le sport professionnel français. L'apport de capitaux est bénéfique à court terme, mais l'horizon à long terme est plus incertain. Ces actionnaires ne sont certes pas plus volatils que d'autres : ils affichent au contraire la **volonté de s'engager durablement** aux côtés de leurs clubs, et investissent massivement pour en faire des marques mondiales.

En revanche, le **risque de déstabilisation** de l'ensemble de la filière du football français est à prendre en compte. Avec des écarts de budgets de un à dix entre les clubs de Ligue 1, les **inégalités financières et sportives sont vouées à s'accroître** entre les clubs. Il est vrai que l'histoire du football professionnel ne manque pas d'investisseurs malheureux. On citera le groupe japonais Index Corporation, qui a repris le Grenoble Foot 38 en 2004 : le club est parvenu à se hisser en Ligue 1 en 2008 avant de périr.

progressivement jusqu'à son dépôt de bilan en 2011 et sa relégation administrative en CFA 2 ; il évolue actuellement en CFA. Pour autant, avec leur **politique d'acquisition massive de joueurs prestigieux**, la place du PSG et de l'AS Monaco en Ligue des Champions semble presque garantie pour les années à venir.

Cette situation engendre potentiellement des effets pervers : ce n'est pas tant le risque de figer la compétition sportive que l'**effet de contagion de ces politiques salariales agressives** sur les autres clubs qui est à craindre. Leurs capacités de recrutement et leur compétitivité pourraient être durablement affectées, faute de moyens suffisants pour conserver leurs joueurs les plus performants. La **polarisation du championnat national** pourrait donc s'accroître rapidement, alors même que certains clubs, comme le Lille Olympique Sporting Club (LOSC), peinent à trouver des acquéreurs sérieux.

Confrontée à ces risques, la *Bundesliga* a, quant à elle, fait le choix d'une option radicale pour garantir l'indépendance de ses clubs et éviter toute dérive financière. **Une règle édictée en 2002 dispose que « 50 % + 1 part » d'un club allemand doivent appartenir à ses membres.** Elle rend impossible toute prise de contrôle par un investisseur privé et limite le poids des capitaux étrangers.

*c) Le développement de stratégies de diversification dans le cadre de clubs omnisports*

Contrairement au modèle américain, qui s'articule autour de franchises indépendantes et propres à chacune des grandes disciplines sportives (basketball, baseball, football américain et hockey-sur-glace), **de véritables marques omnisports se développent en Europe**, à l'image du FC Barcelone (football, rink hockey, basketball, handball et futsal), du Real Madrid (football, basketball) ou du Galatasaray SK d'Istanbul (football, basketball, handi-basket, volleyball, athlétisme, natation, voile, water-polo, aviron, judo, équitation...).

L'acquisition de clubs par des entités commerciales confirme l'orientation *business* du sport professionnel. Ces **stratégies de diversification**, bien connues des financiers en matière de gestion du risque, offrent une opportunité de lisser l'aléa sportif en valorisant la notoriété du club dans plusieurs disciplines et en multipliant les sources de revenus.

Avec l'acquisition du Paris Handball en juin 2012, le PSG confirme qu'il souhaite s'engager dans cette voie.

### 3. Une approche commerciale du « sport spectacle »

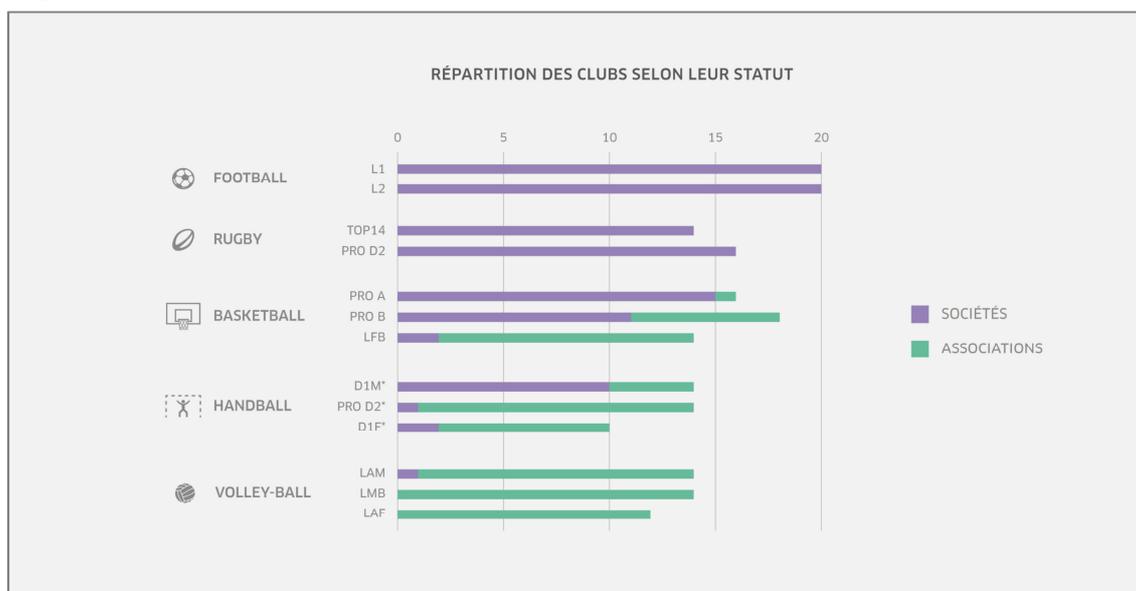
#### a) Un accroissement du nombre de sociétés commerciales

Les clubs sportifs professionnels, **organisés à l'origine sous forme d'associations**, constituent désormais souvent des sociétés commerciales. Il s'agit même d'une **obligation imposée par l'article L. 122-1 du code du sport**, à partir du moment où des seuils d'activités (de 1,2 million d'euros de recettes ou 800 000 euros de rémunérations sont atteints).

Ces sociétés commerciales peuvent prendre la forme d'une entreprise unipersonnelle sportive à responsabilité limitée (EUSRL), d'une société anonyme à objet sportif (SAOS), qui interdit la distribution de dividendes à ses actionnaires, ou d'une société anonyme sportive professionnelle (SASP), qui peut faire appel à l'épargne publique, rémunérer ses dirigeants et n'impose aucune condition en termes de capital minimal devant être détenu par l'association support<sup>1</sup>.

Depuis la loi n° 2012-158 du 1<sup>er</sup> février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs, **les clubs ont la possibilité d'adopter les statuts de droit commun** et notamment de se constituer sous la forme de sociétés anonymes.

Néanmoins, pour conserver une certaine unité du mouvement sportif, les clubs qui ont constitué une société sont tenus de conserver une association support avec laquelle ils passent une convention approuvée par le préfet.



Source : Rapport de la mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur – Juillet 2013

<sup>1</sup> Parmi les sociétés sportives, une petite minorité (9 clubs) prend la forme de sociétés d'économie mixte sportives locales (SEMSL) ; leur création n'est plus autorisée depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 99-1124 du 28 décembre 1999, mais celles qui ont été constituées avant cette date peuvent conserver ce statut.

En 2011-2012, sur 196 clubs professionnels de sport collectif, la mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur dénombre **112 sociétés et 84 associations** :

- tous les clubs de football (L1 et L2) et de rugby (Top 14 et Pro D2) sont organisés sous forme de société ;

- la grande majorité des clubs de basketball et de handball est également organisée sous cette forme (26 sociétés pour 8 associations en basketball Pro A et Pro B ; 10 sociétés pour 4 associations en D1 de handball).

- les clubs de volleyball et les clubs féminins restent le plus souvent organisés sous forme d'association.

Dans un récent rapport sur le *fair-play* financier européen<sup>1</sup>, nos collègues députés de la commission des affaires culturelles et de l'éducation, au nombre desquels figure le nouveau secrétaire d'État aux sports Thierry Braillard, s'interrogent sur la pertinence d'une transformation des clubs professionnels en sociétés anonymes au regard de l'existence d'un soutien public : « *Comme l'a souligné Luc Dayan, président du Racing Club de Lens, l'intérêt de la constitution d'une société anonyme est évident lorsque l'activité est rentable ; il semble plus que tenu lorsque l'entreprise enregistre des pertes* ». Cette évolution conduit, de fait, à une **privatisation des bénéfiques et à une socialisation des pertes**. Les rapporteurs concluent que « *l'opacité de la société anonyme – qui limite la responsabilité financière des associés à raison de leurs apports – n'est pas adaptée au football professionnel* » lorsque ces sociétés font porter le risque économique par les collectivités.

*b) Le nouveau statut du spectateur : à la fois client et produit*

**Le public constitue la principale marchandise** de l'industrie du sport professionnel et sa clé de voûte. Lorsqu'un organisateur vend sa compétition aux télévisions, il monétise de l'audimat pour les « spots » publicitaires. Quand un investisseur qatari ou russe achète un club français, il s'offre également sa clientèle.

L'enjeu est alors de **capter et de fidéliser le « spectateur produit »**, aussi bien dans le stade que derrière son écran de télévision. Vincent Chaudel, expert sport du cabinet Kurt Salmon, soulignait ainsi, lors de son audition, que « *le spectateur est l'élément moteur du business model sportif ; un record du monde enregistré devant un stade vide, comme cela a eu lieu à Charléty récemment, n'en est pas un. Sans spectateur, le frisson est absent. Même si la billetterie ne constitue pas le cœur du modèle économique, la vente de billets génère de la création de valeur pour les annonceurs et diffuseurs.* »

Le défi se pose donc à la fois aux gestionnaires d'infrastructures et aux diffuseurs audiovisuels, contraints de **revoir leur offre de services**. La

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 1215 des députés Thierry Braillard, Marie-George Buffet, Pascal Deguilhem et Guénhaël Huet, sur le *fair-play* financier européen et son application au modèle économique des clubs de football professionnel français, déposé le 3 juillet 2013.

---

fonctionnalité des équipements sportifs est progressivement repensée à l'aune de ce **changement de paradigme** : le spectateur n'est pas un agent économique passif, mais un client avec des droits et des devoirs, qu'il s'agit de séduire pour mieux le valoriser ensuite.

Or ce « **spectateur-client** » exige aujourd'hui une **prestation de qualité**, où on lui garantit certes l'accessibilité, la sécurité et la propreté, mais également des lieux de restauration, des stades connectés et la possibilité d'assister au match, à des horaires compatibles avec une vie privée et professionnelle.

Il s'agit donc de repenser à la fois l'**aménagement de l'infrastructure** et la **qualité du spectacle proposé**. Les événements qui séduisent le plus large public sont ceux qui « déchaînent les passions » ou qui mettent à l'honneur des sportifs de haut niveau.

*c) Des échanges à approfondir avec le monde de l'entreprise*

Les interactions des entreprises privées avec le sport professionnel revêtent **des formes diverses** : publicité, *sponsoring* d'une ligue ou d'un club, mise en place d'une fondation, mécénat, propriété d'une équipe professionnelle (par exemple, l'équipe de cyclisme de la Française des jeux) ou d'une infrastructure (par exemple, le projet d'Aréna 92 de Jacky Lorenzetti).

**Le poids des partenariats dans la structure des recettes des clubs est assez inégal** : significatif dans le rugby et dans le basketball (autour de 40 %), un peu moins dans le handball (30 %), il représente autour de 20 % dans le volleyball et le football. Pour cette dernière discipline, la direction nationale du contrôle de gestion (DNCG) signale **une diminution tendancielle** sur une longue période : les recettes de partenariat s'élèvent à 230 millions d'euros lors de la saison 2011-2012 (dont près de 184 millions d'euros pour la Ligue 1) contre 243 millions d'euros en 2007-2008 (dont 192 millions d'euros pour les clubs de Ligue 1).

La faiblesse en valeur relative (mais pas en valeur absolue) des recettes de partenariat dans le chiffre d'affaires des clubs de football tient à **l'effet d'aubaine que constitue la manne des droits audiovisuels**, qui **n'incite pas les clubs français à mener une politique dynamique en direction des entreprises**. Une autre explication réside dans le fait que la France n'est pas un « pays de football » : les investisseurs se tournent vers d'autres sports jouissant d'une image très positive, à l'instar du rugby.

Il n'en reste pas moins que les comparaisons européennes montrent **qu'une marge de progression importante existe en matière de recettes de partenariat pour les clubs français**. Selon la DNCG, elles ont représenté 16 % des produits hors mutation des clubs français pour la saison 2011-2012, contre 25 % pour les clubs participant aux compétitions de l'Union européenne des associations de football (UEFA).

#### 4. Une évolution contrastée selon les disciplines

Le mouvement de professionnalisation se caractérise par sa **grande hétérogénéité**. La situation est très disparate d'une discipline à l'autre, d'une division à l'autre et au sein de chaque division, d'un club à l'autre. **Seule une minorité de clubs au sein d'une minorité de sports est potentiellement rentable à l'heure actuelle**. Ce sentiment est partagé par les diffuseurs audiovisuels, à l'instar de Florent Houzot, directeur de la rédaction de beIN SPORTS, qui confirmait, lors de son audition, qu'« *évidemment, le football est la vitrine, car sans lui, impossible de diffuser du basketball, du volleyball ou du handball.* »

En l'espèce, parmi les sports collectifs, le *sport business* concerne surtout **les deux premières divisions de football et, dans une moindre mesure, du rugby**, tandis que les aides publiques représentent toujours 30 % des recettes des clubs de basketball, 50 % pour le handball et 80 % pour le volleyball. Pour les sports individuels, le « sport spectacle » français est tiré par quelques *blockbusters*, à l'instar du tournoi de Roland-Garros pour le tennis, du Tour de France pour le cyclisme ou des 24 heures du Mans pour les sports mécaniques.

La mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur évalue ainsi que « *si l'on retient en base 100 les recettes d'un club de football de L1, celles d'un club de volley-ball de ligue A représentent 2 %, d'un club de handball de D1, 5 %, d'un club de basketball de Pro A, 7 %, d'un club de football de L2, 18 %, et d'un club de rugby de Top 14, 32 %. Si l'on neutralise la L1 de football, compte tenu de son poids spécifique, et que l'on prend pour base la moyenne des recettes d'un club engagé en Top 14 de rugby, les ratios sont plus équilibrés mais restent néanmoins dispersés dans un rapport de 1 à 25 entre un club du Top 14 et un club de volleyball* ».

On retrouve **une dispersion similaire entre les clubs d'une même division**. En Ligue 1 de football, la recette moyenne des quatre clubs les plus riches s'établit à 139 millions d'euros, alors que celle des quatre clubs les moins riches s'élève à 24 millions d'euros. Dans les autres divisions, l'écart est moindre et varie généralement du simple au double.

Vincent Chaudel, expert sport du cabinet Kurt Salmon, évoquait, devant votre mission, la nécessité de **ne pas limiter la professionnalisation à quelques disciplines** : « *Il faut aussi envisager les clés de répartition entre une culture horizontale et une culture verticale : doit-on à tout prix considérer l'échelon 1, 2 et 3 de façon différente ou doit on prévoir des solidarités ? Les gens s'intéressent à l'échelon 1 d'une compétition : par exemple, pour le sport automobile, les spectateurs veulent voir de la formule 1, pas du GP2. Quels que soient les moyens que vous mettrez pour diffuser une division 2, l'intérêt général ne sera pas au rendez-vous. En revanche, l'intérêt local l'emportera, d'où le rôle d'animation de la cité. Il peut être intéressant d'imaginer des mécanismes de solidarité non pas financiers mais de talents, par exemple en donnant des temps de jeux à de jeunes joueurs. Il s'agit alors de gouvernance et les médias n'ont pas voix au chapitre en ce domaine.* »

De plus, le sport professionnel ne s'ouvre que progressivement à la féminisation et **la France accuse dans ce domaine un net retard**, notamment par rapport aux États-Unis. Ainsi, bien que le sport professionnel féminin connaisse une forte croissance depuis deux décennies, **d'importantes disparités subsistent** avec le sport professionnel masculin. Le nombre de disciplines et de ligues, ainsi que les rémunérations, sont nettement plus élevés chez les hommes. Les médias accordent bien plus d'attention au sport professionnel masculin. En outre, les hommes sont largement plus nombreux que les femmes dans l'encadrement et l'administration du sport professionnel.

### L'émergence du sport professionnel féminin à encourager

Le tennis a offert aux femmes l'une des premières occasions de pratiquer un sport dans un cadre professionnel. Le promoteur américain Charles C. Pyle avait organisé, en 1926, un tournoi professionnel pour hommes et femmes, au cours duquel la française Suzanne Lenglen s'est illustrée. Le mouvement s'est ensuite timidement étendu à d'autres sports outre-Atlantique, comme le rodéo, le golf ou le baseball. Les premières ligues sont créées, à l'instar de la *All-American Girls' Baseball League* (AALGBL) en 1942 ou de la *Women's Professional Golfers's Association* (WPGA) en 1944. Néanmoins, les femmes capables de gagner leur vie grâce au sport sont restées relativement peu nombreuses.

On assiste à un **véritable tournant** dans le développement du sport professionnel féminin à **partir des années 1960-1970**, parallèlement aux évolutions de la société et du cadre juridique. Les prix en espèces versés dans le golf et le tennis, les deux sports professionnels féminins les plus riches à l'époque, augmentent de manière spectaculaire, respectivement de 250 000 et 558 550 dollars en 1971 à 7,4 et 5,8 millions de dollars en 1981.

Les années 1980 et 1990 sont celles de la consolidation et de l'ouverture à la plupart des autres sports individuels (ski, athlétisme) et collectifs (volley, basketball). C'est ainsi que le premier championnat de football professionnel féminin voit le jour aux États-Unis en 2001, sous l'appellation de *Women's United Soccer Association* (WUSA), qui devient la *Women's Professional Soccer* en 2009.

En France, les sports individuels féminins ont connu un mouvement similaire de professionnalisation (tennis, patinage), mais sont aujourd'hui confrontés à un « trou générationnel ». Quant aux sports collectifs, **il n'existe ni au football ni au rugby de championnat professionnel féminin**. Les footballeuses ne peuvent d'ailleurs accéder à un statut semi-professionnel que depuis 2009. Rares sont les clubs qui ont mis sur pied une équipe féminine professionnelle, à l'instar de l'OL depuis l'incorporation de la section féminine du FC Lyon en 2004, plusieurs fois sacrée championne d'Europe. En général, **les clubs féminins ne disposent pas des infrastructures nécessaires**, alors même que les clubs masculins ne partagent pas toujours leurs terrains. « *Ainsi, Juvisy, qui est un club phare de la D1 féminine, évolue malheureusement au stade Bondoufle qui ressemble à ceux des pays de l'Est, d'où notre difficulté à produire un spectacle convivial* » signalait Arnaud Simon, directeur général d'Eurosport France, devant votre mission.

Au final, parmi les sports collectifs, seule la Pro A féminine de volleyball (14 clubs, 133 joueuses) fait partie de la ligue nationale de volleyball, en tant que personne morale distincte. La Pro A féminine de basketball (14 clubs, 214 joueuses) est gérée par une ligue interne, la ligue féminine de basketball, et il existe en handball une compétition appelée ligue féminine (10 clubs, 103 joueuses).

Aucun des clubs qui participent à ces trois championnats n'est constitué sous la forme d'une société sportive car ne dépassant pas les seuils de constitution prévus à l'article R. 122-1 du code du sport (1,2 million d'euros de recettes ou 800 000 euros de masse salariale) et dans le basketball et le handball toutes les joueuses ne bénéficient pas d'un contrat de travail à temps plein.

Il ne fait pas de doute que, même dans les conditions les plus favorables, **le sport professionnel féminin est encore loin d'atteindre les dimensions du sport professionnel masculin**, ce qui peut justifier une démarche volontariste. Ainsi, **l'octroi des licences-clubs pourrait à terme être conditionné par la constitution d'une équipe féminine**, ce qui permettrait de fléchir les droits audiovisuels vers le développement du sport professionnel féminin.

*Source : Mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales*

## **B. L'EXPLOITATION DES INFRASTRUCTURES EST AU CŒUR D'UNE NORMALISATION DES MODÈLES ÉCONOMIQUES**

La dépendance d'une entreprise à une ressource particulière, qu'il s'agisse de subventions publiques ou de droits audiovisuels, peut s'avérer risquée. Dans les disciplines à fort potentiel économique, **le renouvellement des enceintes sportives constitue une opportunité pour asseoir des recettes nouvelles et pérennes**.

Les modèles économiques des clubs sportifs sont, en effet, **désormais comparables à ceux d'une entreprise commerciale classique**. La tendance actuelle consiste à bâtir une marque autour de vedettes sportives et d'un équipement. Il s'agit ensuite d'exploiter cette notoriété pour développer l'activité économique du club, notamment à travers la gestion de son infrastructure.

Cette stratégie requiert cependant un **investissement initial important**, d'où les levées de capitaux propres précédemment évoquées, et nécessite de sécuriser l'exploitation des enceintes sportives.

### **1. Un retard à rattraper en matière d'infrastructures à destination du sport professionnel**

L'une des raisons les plus fréquemment évoquées au cours des auditions pour expliquer **la fragilité des recettes des clubs professionnels français tient aux installations (stades ou salles) dans lesquelles ils évoluent**. La prise de conscience du rôle essentiel que jouent désormais les enceintes sportives dans l'économie du sport est récente.

À l'instar de nos collègues Jean-Marc Todeschini et Dominique Bailly<sup>1</sup>, **plusieurs rapports ont évoqué, au cours des dernières années, la question des installations** utilisées notamment par le sport professionnel : « Grands stades – Euro 2016 » (rapport Séguin)<sup>2</sup>, « Accroître la compétitivité des clubs de football professionnel français » (rapport Besson)<sup>3</sup>, « Aréna 2015 » (rapport Costantini)<sup>4</sup>, « L'attractivité de la France pour l'organisation de grands événements sportifs » (rapport Douillet)<sup>5</sup>. Les insuffisances du parc français y sont largement détaillées :

- au plan quantitatif, **l'absence ou l'insuffisance de certains équipements** est particulièrement déplorée, à l'instar d'une grande piste de patinage de vitesse, d'un centre aquatique permettant d'accueillir des championnats de natation en plein air, ou encore de grandes salles de plus de 5 000 places dont la France est particulièrement sous-dotée ;

- au plan qualitatif, **les installations françaises sont vieillissantes, ne répondent parfois plus aux cahiers des charges** des fédérations internationales pour l'accueil de grandes compétitions, n'offrent pas de prestations de qualité pour l'accueil des spectateurs (proximité, vision du spectacle sportif, nombre de places « à prestation ») et la valorisation des partenariats économiques, **ni ne disposent d'équipements techniques adaptés** aux nouveaux standards de la diffusion audiovisuelle.

À l'heure où les compétitions phares deviennent des « grands-messes » planétaires, les clubs d'élite souffrent de ce défaut d'infrastructures, alors qu'ils sont placés en situation de concurrence avec des rivaux européens en règle générale mieux lotis qu'eux.

De fait, **la France fait pâle figure à côté de certains de ses voisins** en matière d'équipements sportifs. Notre pays accuse **un retard particulièrement important dans deux domaines**, que les travaux réalisés en prévision de l'Euro 2016 et ceux à venir pour la Coupe du monde de handball en 2017 ambitionnent de combler en partie : la construction de salles de taille intermédiaire et d'aréna, et la montée en gamme des stades.

---

<sup>1</sup> Grands stades et aréna : pour un financement public les yeux ouverts, *rapport d'information n° 86 (2013-2014)*.

<sup>2</sup> Grands Stades, *rapport de la commission Euro 2016 présidée par Philippe Séguin (novembre 2008)*.

<sup>3</sup> Accroître la compétitivité des clubs de football professionnel français, *rapport d'Éric Besson, secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique (novembre 2008)*.

<sup>4</sup> Aréna 2015, *rapport de la Commission Grandes Salles présidée par Daniel Costantini (mars 2010)*.

<sup>5</sup> L'attractivité de la France pour l'organisation de grands événements sportifs, *rapport de David Douillet, député, au Président de la République (juillet 2010)*.

*a) Une pénurie d'arénas et de salles de taille intermédiaire*

Le constat dressé par le rapport Aréna 2015 est alarmant : « *En matière de grandes salles, la France s'est endormie* ». En trente ans, **seulement deux salles de plus de 10 000 places ont été construites** : le Palais omnisports de Paris-Bercy (POPB) d'une capacité de 14 500 places en configuration sport (1983) et le Park&Suites Arena de Montpellier d'une capacité de 14 000 places en configuration sport (2010).

Dans l'intervalle, **la plupart des pays d'Europe se sont dotés d'arénas** et l'on y dénombre au total 90 salles de plus de 10 000 places, dont 18 en Allemagne, 12 en Espagne, 6 en Italie ou encore 5 au Royaume-Uni. L'Allemagne, pays le mieux doté d'Europe, ne compte pas moins de 51 structures de plus de 5 000 places, dont 14 de plus de 10 000 places et 4 de plus de 15 000 places.

Au final, la France se situe au **huitième rang européen pour les salles de sport de plus de 5 000 places**, un déficit que les 17 zéniths (salles de spectacle modulables) ne permettent pas de combler, seul celui d'Orléans permettant d'accueillir les matchs européens de son équipe de basketball.

Le déficit de grandes salles dessert les clubs professionnels qui manquent de visibilité médiatique et éprouvent des **difficultés à mettre en place un modèle économique indépendant des subventions**. La capacité jugée normale pour les compétitions est d'environ 5 000 places, alors que le parc actuel de salles oscille généralement entre 3 000 et 3 500 places, avec à la clé **moins de recettes de billetterie**. Au cours de son audition, Florent Houzot, directeur de la rédaction de beIN SPORTS, signalait ainsi que « *le PSG Handball, qui n'a pas de salle pour accueillir des clubs qui viennent jouer la ligue des champions de handball, est obligé d'annexer la Halle Carpentier et il doit harmoniser son calendrier avec l'équipe de basketball de Nanterre qui joue dans cette même salle, d'où des problèmes de programmation* ».

En outre, alors que la rentabilité de l'exploitation d'une salle repose en général sur sa multifonctionnalité, **les installations actuelles ne séduisent guère les artistes étrangers susceptibles de s'y produire**. Hormis quelques dates à Bercy, les tourneurs européens et américains privilégient en effet l'Allemagne, la Belgique ou l'Angleterre, où la capacité des salles offre davantage de perspectives de recettes.

Pour ces raisons, la **première recommandation du rapport Arénas 2015** était de « *permettre à la France d'accueillir des compétitions européennes ou mondiales et de s'inscrire dans le marché de l'événementiel européen en construisant ou rénovant une enceinte de plus de 20 000 places, une enceinte de 15 000 places et cinq enceintes de 10 000 places (en configuration sport) sur le modèle Aréna* ».

*b) Un parc de stades vieillissant, insuffisamment équipé et mal calibré*

« *Trop de villes moyennes évoluent dans des stades municipaux peu attrayants, parfois vétustes* » déplorait les inspecteurs de la mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur lors de leur audition par votre mission. **L'âge des stades français s'élève en moyenne à 66 ans**, contre 50 ans en Allemagne, 34 au Portugal et 28 en Suisse. L'effort de renouvellement nécessiterait un investissement de l'ordre de 12 à 13 milliards d'euros selon les projections. Il s'agit là d'un enjeu majeur, comme le soulignait Jean-Michel Aulas, président de l'OL devant votre mission : « *Contrairement à 1998, il ne faut pas rater l'opportunité de 2016, ou alors nous resterons avec des sous-équipements sportifs.* »

**Le vieillissement des installations explique en grande partie l'échec répété des candidatures de la France à l'organisation des Jeux olympiques sur la période récente.** Il impose également une pratique sportive contrainte, et **alimente la fragilité des clubs professionnels.** Nos voisins l'ont bien compris, à l'instar du club londonien d'Arsenal qui a abandonné le stade historique d'Highbury à l'été 2006 pour s'installer dans le nouvel Emirates Stadium, une enceinte moderne aux capacités d'accueil plus importantes : depuis, son résultat net a fortement progressé, de 65 millions d'euros à près de 140 millions d'euros, notamment à la faveur d'un **quasi-doublement des recettes de billetterie.**

Souvent anciens, peu adaptés, mal équipés, **nos équipements ne sont pas à la hauteur des événements qu'ils hébergent.** Ni l'offre d'hospitalité (espaces pour les réceptions, loges et places VIP), ni les locaux annexes (vestiaires, terrain d'échauffement, parking) ne permettent d'accueillir le public et les sportifs à des standards proches de nos voisins européens. L'affluence dans les stades et les recettes de billetterie en pâtissent.

En outre, seules des installations modernes offrent un support technique (local régie, équipements numériques, éclairages) satisfaisant aux équipes de télévision, ce qui permet l'attribution des droits de retransmission dans les conditions les plus favorables. Florent Houzot, directeur de la rédaction de beIN SPORTS, rappelait ainsi, lors de son audition, que lorsque les diffuseurs ont « *des difficultés à produire, les coûts s'envolent, ce qui implique que les droits diminuent* ». De fait, **la France est l'un des pays qui collecte le moins de droits audiovisuels en raison de l'insuffisance des infrastructures techniques.**

Daniel Bilalian, directeur-général adjoint de France Télévisions en charge des sports, a estimé devant votre mission : « *Les installations des clubs de deuxième ou de troisième division anglaise valent largement celles du Parc des Princes* ». Il a indiqué, par exemple, que : « *le football britannique est mieux filmé que chez nous car dans leurs stades, les caméras sont placées plus bas sur les gradins, même si cela doit supprimer des places. En France, les caméras sont placées*

*en haut, ce qui libère des places, mais la qualité de retransmission s'en ressent. Lors de la construction du stade de Lille, on ne nous a rien demandé : il est flambant neuf, mais inadapté. »*

En effet, **le financement public des stades n'incite pas à optimiser la coordination**. François Pellissier, directeur délégué de TF1 Production en charge des sports, déplorait ainsi lors de son audition : *« dans certains stades, impossible de faire entrer un semi-remorque ou encore des emplacements des caméras qui laissent à désirer. Beaucoup de paramètres, qui devraient être pris en compte en amont, ne le sont pas suffisamment. La fédération de rugby nous a demandé quels seraient nos besoins pour le futur stade, mais c'est rarement le cas. »* De fait, **lorsque l'infrastructure est financée sur fonds privés, la rentabilité de l'investissement impose de négliger aucun élément de la chaîne de valeur**, à commencer par les diffuseurs audiovisuels qui sont plus facilement associés à la conception du stade comme aux décisions de report des matches.

La nécessité de revoir l'offre de stades **ne doit pas pour autant aboutir à une course au gigantisme**. Pour des raisons plus sociologiques et politiques qu'économiques, le financement public de certaines infrastructures a parfois conduit à l'apparition d'« éléphants blancs ». Jean-Michel Aulas plaidait ainsi devant votre mission pour le bon sens, que l'investisseur privé est souvent contraint de suivre : *« La taille des stades doit être en rapport avec celle des agglomérations. On ne peut construire le même stade au Havre et à Lyon. Il faut être raisonnable »*. De fait, **le risque financier associé à un projet démesuré s'accorde mal avec l'aléa sportif**. Le succès du club de basketball de Nanterre, champion de Pro A en 2013 avec des moyens limités, n'empêche pas ses responsables de faire preuve de réalisme : ils ont ainsi décidé de limiter les investissements ainsi que la capacité de l'enceinte à 3 000 places afin d'éviter de futures désillusions.

Aujourd'hui, **la France souffre d'un déficit en petits stades modernes** de 10 000 à 15 000 places. À l'exception des têtes d'affiche, la plupart des matches de Ligue 1 ou du Top 14 (et *a fortiori* de Ligue 2 et de Pro D2) ne permettent pas de remplir les plus grands stades. L'UEFA évalue ainsi à 68 % le taux moyen de remplissage des tribunes françaises, contre 90 % pour les stades allemands et anglais. Or, l'impression de vide que suscite **un public clairsemé nuit au spectacle sportif**. Vincent Chaudel, expert sport du cabinet Kurt Salmon, expliquait ainsi à la mission d'information qu'« *aux États Unis, le soccer a été présenté dans un premier temps dans les stades immenses du football américain, ce qui le desservait. Désormais, les matches ont lieu dans des stades à taille pertinente et le soccer se développe* ».

Autrement dit, **un petit stade bien rempli est préférable à un grand stade à moitié vide**, tant pour la rentabilité de la billetterie que pour l'ensemble de l'économie d'une manifestation, à commencer par les diffuseurs TV. Daniel Bilalian présentait ainsi à votre mission la « règle d'or » de l'audiovisuel sportif : *« un stade plein est synonyme d'événement, alors qu'un stade vide, c'est un non-événement »*. **Un équipement surdimensionné est donc synonyme de double-peine** : il génère moins de recettes et

---

engendre mécaniquement un surcroît de dépenses, à la fois pour l'entretien et le fonctionnement courant, mais également pour offrir une prestation à la hauteur de l'investissement consenti. Étienne Tête, conseiller de la région Rhône-Alpes et conseiller municipal de Lyon, résumait ainsi cette dynamique inflationniste lors de son audition : « *remplir un stade plus grand suppose d'offrir un plus beau spectacle et, pour cela, d'aligner des joueurs qui attirent du public par leurs résultats, ce qui a un coût* ».

## 2. Les leviers de création de valeur d'un équipement sportif professionnel

Face aux coûts d'investissement qu'il nécessite, le modèle économique des enceintes sportives nécessite une réflexion qui **dépasse le strict cadre de la mission sportive** ou de spectacle qui leur est confiée et implique souvent des montages complexes pour garantir une faisabilité financière et économique.

Damien Rajot, directeur opérationnel de Vinci Stadium, soulignait lors de son audition qu'« *il faut considérer l'écosystème complet pour refonder le modèle économique global du sport* ». De plus en plus, les infrastructures sportives doivent être **conçues comme des lieux de vie**, d'attraction des touristes urbains et des entreprises et **devenir modulables**. Les stades sont considérés comme de véritables actifs, générant des recettes « *dans le cadre de leur utilisation par des entreprises, ce que l'on appelle le B to B, ou des particuliers, le B to C* » expliquait Jean-Michel Aulas, président de l'OL à votre mission.

### a) Le développement d'une politique du spectateur

- (1) Des recettes de billetterie en berne en raison d'une offre insuffisamment qualitative

Le sport professionnel français pâtit de l'insuffisance de ses recettes de billetterie et de la **faible affluence dans les stades**. Les comparaisons internationales le soulignent. Avec près de 44 300 spectateurs en moyenne par match au cours de la saison 2011-2012<sup>1</sup>, la *Bundesliga* allemande enregistre le taux d'affluence le plus élevé (en hausse de 5 %), devant la *Premier League* anglaise (34 0600), la *Liga* espagnole (26 000) et la *Serie A* italienne (22 000 environ). La Ligue 1 française attire quant à elle environ 18 900 spectateurs en moyenne, en baisse de 4 % sur la saison 2011-2012. En conséquence, pour la saison 2011-2012, les recettes d'exploitation des stades étaient de 676 millions d'euros pour la *Premier League*, de 441 millions d'euros pour la *Bundesliga* et de 433 millions d'euros pour la *Liga* contre 124 millions d'euros pour la Ligue 1. Plus généralement, à l'exception du Top 14, la billetterie représente souvent moins de 15 % des recettes des clubs professionnels français.

---

<sup>1</sup> Source : Deloitte – Annual review of football finance 2013.

**Le problème n'est pas quantitatif** : le nombre de places offertes est généralement suffisant. Étienne Tête, conseiller de la région Rhône-Alpes et conseiller municipal de Lyon, soulignait ainsi lors de son audition : « *La croissance de la taille des stades dégage-t-elle de plus grandes recettes de billetterie, susceptibles de financer ceux-ci ? Le vecteur de recette principal des clubs sont les droits de retransmission télé, apparus en 2000 et 2004, qui s'élèvent à 700 millions et constituent 50 % du budget de beaucoup de clubs. La billetterie en représente 10 à 20 %. Même en l'augmentant, on ne peut espérer qu'elle finance des équipements de 300 millions ou 400 millions* ». Autrement dit, il ne s'agit pas d'augmenter outre mesure la taille des infrastructures.

D'ailleurs, l'indicateur de l'affluence ne détermine pas, à lui seul, le niveau global des rentrées financières les jours de match. Le prix des places est évidemment un élément déterminant, qui peut constituer un frein pour le public familial. Au-delà de l'achat de leur billet, **les spectateurs sont également des consommateurs** de boissons, de nourriture et de produits dérivés, un point sur lequel la France se distingue également par son retard : le rapport Besson de 2008<sup>1</sup> évalue ainsi à 17,3 euros la recette moyenne par spectateur dans les stades français, contre plus de 32 euros dans les championnats anglais, allemand, espagnol et italien.

**Plusieurs explications d'ordre essentiellement qualitatif** ont été signalées, au cours des visites et des auditions, pour expliquer la singularité française : moindre qualité de l'accueil, choix des horaires en fonction des impératifs de retransmission télévisuelle, grilles tarifaires inadaptées, sécurité insuffisante dans et autour des stades, faiblesse du sentiment d'appartenance au club ou encore vétusté des infrastructures. En effet, l'abondance des droits TV et des subventions publiques n'ont pas incité les gestionnaires d'infrastructures à revoir leur offre commerciale pour attirer un nouveau public, notamment familial dans les stades. Notre collègue Pierre Martin soulignait ainsi auprès de votre mission la nécessité de revoir radicalement l'approche française en la matière : « *Nous avons le droit de faire preuve d'imagination. Il faut de nouveaux lieux, de nouveaux centres de vie où les gens puissent continuer à passer des moments de bonheur et de plaisir. Le peuple de Lens va au stade avec des sandwiches et des frites pour y être heureux.* »

- (2) S'ouvrir à un large public suppose de proposer une expérience exceptionnelle dans un environnement repensé pour le spectateur

**L'inspiration des modèles étrangers** conduit désormais à repenser le modèle économique des stades autour d'une **véritable politique du spectateur**. Rémi Duchêne, inspecteur général de l'administration et co-auteur du rapport de la mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur, plaidait ainsi lors

---

<sup>1</sup> Accroître la compétitivité des clubs de football professionnel français, rapport d'Éric Besson, secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique (novembre 2008).

---

de son audition « *pour que les spectateurs n'aient plus l'impression de venir dans un univers carcéral de grillages et de barrières, où les supporters invités doivent marcher entre deux rangées de CRS. Les stades pourraient alors accueillir femmes, enfants et vieillards* ».

Le succès du modèle allemand réside en partie dans cette **modification de la sociologie du spectateur**. Tout l'enjeu consiste aujourd'hui à faire venir un large public dans les stades, ce que confirmait Alain Caldarella, directeur-général de l'Océane Stadium du Havre, à votre mission : « *En Allemagne ce ne sont pas les premier et deuxième clubs qui remplissent les stades, mais l'ensemble des clubs, car tout y a été conçu pour le confort du spectateur. L'objectif des nouveaux stades doit être de faire venir les spectateurs en multipliant les activités. Il faut assurer le spectacle, l'accueil et la sécurité. Nous pouvons nous inspirer des méthodes allemandes et anglaises en les adaptant. Nous pouvons dégager un revenu complémentaire par des activités annexes. Nous avons ainsi fait venir un petit groupe de musique, Maître Gims ; les 400 places, vendues en amont, couvraient les cachets et la fréquentation du stade a augmenté. Les stades doivent travailler ensemble pour créer une programmation intelligente qui satisfasse le public.* »

Le succès populaire d'un stade moderne repose ainsi sur **deux éléments-clés** : un contenu de qualité et une enceinte repensée comme un lieu de vie. En effet, pour inciter le spectateur à se déplacer, il faut lui donner le sentiment d'être privilégié et d'assister à un spectacle exceptionnel. **Les spectateurs veulent des exclusivités** que ne propose pas la télévision. Damien Rajot, directeur opérationnel de Vinci Stadium, soulignait cette demande lors de son audition : « *Surtout, créer du contenu exige de s'interroger sur les attentes des spectateurs au lieu de laisser le diffuseur dicter ses règles. Que les gens se tiennent à l'écart des stades n'est pas une fatalité. L'Allianz Riviera à Nice a développé une vraie politique du spectateur pour fidéliser le public. L'on prend souvent pour exemple la pratique américaine : shows avant et après le match, explications sur le spectacle. Un téléspectateur a aujourd'hui plus d'informations qu'un spectateur qui a payé sa place. Le travail n'est pas fait dans ce domaine* ». On retrouve ici la problématique du « stade connecté » largement évoquée au cours des auditions de la mission<sup>1</sup>.

Le second point concerne la création d'espaces de convivialité. La réhabilitation des enceintes est l'occasion de penser ces équipements comme des lieux de vie visant à **sédentariser le « public consommateur** ». En améliorant la qualité de l'accueil, les supporters viennent plus tôt et consomment plus longtemps. Jean-Michel Aulas confirmait ainsi à votre mission : « *L'exemple du stade de Nice, régulièrement plein, en est une bonne illustration tout comme celui du stade de Lille. L'ancien stade comptait 13 000 spectateurs en moyenne annuelle, mais 40 000 depuis sa rénovation, parce*

---

<sup>1</sup> Un faux paradoxe a ainsi été levé : les diffuseurs audiovisuels auraient intérêt à attirer les spectateurs dans leur salon, et les ligues auraient intérêt à les faire se déplacer dans le stade. En réalité, ces deux objectifs ne sont contradictoires qu'en apparence : les 40 000 spectateurs d'un stade n'affectent pas les parts de marché d'une diffusion à 4,5 millions de téléspectateurs.

*que les gens ne viennent plus au stade juste pour supporter leur équipe ; ils viennent s'y divertir de diverses manières. »*

Une réflexion mérite également d'être menée sur les **horaires des matchs**, qui ne permettent pas toujours aux familles d'y assister. Ceux-ci sont principalement dictés par des impératifs de retransmission télévisée, comme l'illustre Jean-Pascal Gayant, économiste du sport et professeur à l'université du Maine, devant votre mission : « *En 2012, pour ne pas concurrencer la retransmission d'un match de ligue 1 le vendredi soir, ceux de ligue 2 avaient été décalés à 18 heures puis à 18 h 45, d'où une chute de fréquentation de 10 à 20 %* ». À l'heure actuelle, les ligues privilégient la contrainte audiovisuelle, en raison du niveau élevé des recettes qui en découlent. Cet équilibre pourrait néanmoins être revu, si les clubs devaient à l'avenir être capables de s'autofinancer sans intervention publique. La question du remplissage des stades pèserait davantage dans la réflexion et servirait probablement de prétexte à une nouvelle répartition des droits TV.

### (3) Le tourisme sportif est une niche en pleine expansion

Les grands équipements sont souvent considérés comme les cathédrales du XXI<sup>e</sup> siècle. En raison de leur **architecture originale** et de l'**aura mythique** qui les entoure, les grands stades participent souvent à l'attractivité de certaines destinations, qu'il s'agisse de Camp Nou à Barcelone, de Twickenham à Londres, de l'Allianz Arena de Munich, du Stade de France ou de Roland-Garros à Paris.

Ainsi, les profits tirés des équipements sportifs peuvent être améliorés par leur attractivité touristique. L'étude d'Atout France publiée en mai 2013<sup>1</sup> rappelle que « *les grands équipements sportifs sont des lieux exceptionnels et différenciants pour l'accueil de touristes et de manifestations d'affaires, en particulier si des offres groupées sont proposées, incluses avec l'entrée à un événement sportif ou non et la participation à des animations organisées dans l'équipement* ».

Toutefois, l'attrait touristique tient davantage au **couple formé par le club résident et le stade** qu'au seul élément architectural. Ainsi, un million de supporters du FC Barcelone visitent chaque année l'enceinte Camp Nou, le plus grand stade d'Europe (99 353 places) qui abrite le club à la renommée internationale. Les touristes dépensent 25 euros pour entrer dans les coulisses de l'installation, interdites d'accès pendant les matchs.

En France, certaines sociétés profitent de cette tendance. L'agence Cultural propose ainsi aux fans de l'OM de visiter le Stade Vélodrome à quelques heures d'un match, lorsque l'établissement fourmille de techniciens affairés à préparer la rencontre. Le Stade de France arrive quant à lui en tête des infrastructures les plus visitées avec 200 000 entrées par an. La visite coûte 15 euros et propose l'accès aux vestiaires (ceux de l'équipe de France

---

<sup>1</sup> La valorisation touristique des grands équipements sportifs – Atout France (mai 2013).

en 1998), l'entrée sur la pelouse (ou ses abords) et l'accès à un espace muséographique de quatre salles. Près de 26 % des visiteurs sont étrangers et cette part tend à augmenter de 1 % à 2 % par an.

*b) Des prestations à destination des entreprises privées*

L'équipement sportif peut également servir de support à un dialogue renforcé avec le monde de l'entreprise. Votre mission a pu observer qu'**à l'étranger, les gestionnaires d'infrastructures misent sur les prestations d'hospitalité et les partenariats** pour accroître leur chiffre d'affaires.

La *Rugby Football Union* (RFU) britannique vient ainsi de rénover totalement l'aile sud du stade de Twickenham pour un coût total de 120 millions de livres. Cette dernière est conçue pour être **utilisée 365 jours par an** et intègre désormais un hôtel Marriott de 150 lits, dont 6 suites avec vue sur le terrain transformées en loges à l'occasion des matches ; des espaces pour héberger des conférences et salons professionnels transformés en salles de réception le jour des matches ; un club de sport *Virgin* de 1 500 membres ainsi que le siège de la fédération.

De même, **l'exploitation de luxueuses loges VIP** destinées notamment aux grandes entreprises allemandes, est au cœur du modèle économique du nouveau stade du Bayern Munich. Les responsables du club, propriétaire de son infrastructure, insistent sur l'importance du **partenariat à long terme avec Allianz** : outre le nommage, l'entreprise possède l'exclusivité de la publicité dans le stade en dehors des jours de match jusqu'en 2031 (les espaces publicitaires sont partagés les jours de match).

Le « tourisme d'affaires » et le nommage commencent à apparaître dans les stades français. Par exemple, à Marseille, 8 500 mètres carrés de salons privés seront proposés aux entreprises à l'issue de la rénovation du stade Vélodrome.

#### L'essor du nommage des stades

Le nommage consiste à **donner le nom d'une entreprise à une infrastructure en contrepartie d'un partenariat financier** de dix à quinze ans en moyenne.

Cette **pratique venue des États-Unis** génère des contrats de plusieurs millions d'euros par an et séduit de plus en plus les gestionnaires d'infrastructures. Le premier cas de nommage en Europe est apparu avec la construction du Philips Stadion (1913) à Eindhoven (Pays-Bas). Entièrement financé par l'ancien leader de l'électronique, ce stade compte aujourd'hui un peu plus de 35 000 places.

En France, la pratique existe depuis la construction du circuit Paul-Ricard dans le Var (1970). Sur la période récente, plusieurs projets ont abouti dont le Park&Suites Arena de Montpellier (2011), le MMArena au Mans (2011) ou l'Allianz Riviera de Nice (2013). D'autres sont actuellement en cours de négociation, à Marseille ou à Bordeaux par exemple.

Les entreprises sont attirées par l'idée de faire vivre et d'exploiter leur marque de façon dynamique, à travers un grand stade qui jouit d'un fort rayonnement national et international. Comme le soulignait Damien Rajot, directeur opérationnel de Vinci Stadium, devant votre mission, « *donner son nom à un stade, comme Allianz à Nice, est très important pour cette marque.* »

En effet, la répétition du nom de l'infrastructure au fil des événements **permet d'ancrer la marque dans les esprits**. Cette technique marketing est **d'autant plus efficace que la charge émotionnelle est forte**, comme durant un match ou un concert.

*Source : Mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales*

### *c) Une diversification des recettes grâce à la multifonctionnalité*

À l'exception de quelques têtes d'affiche, comme le Parc des Princes ou Roland-Garros, **rare sont les infrastructures rentabilisées grâce à la seule prestation du club ou de la compétition résidente**. En ôtant toute subvention extérieure, l'équilibre financier des stades de Ligue 1 est rarement atteint grâce aux dix-neuf matchs de championnat.

Pour augmenter leurs recettes, les gestionnaires développent une **vision globale du potentiel d'utilisation de leur équipement**, en calibrant l'aménagement et l'accessibilité de l'infrastructure pour y permettre l'accueil d'événements différents (autres manifestations sportives, concerts, événements culturels, galas). Ainsi, le *Staples Center*, une aréna de 20 000 places à Los Angeles, accueille cinq clubs résidents (dont les *LA Lakers*, une des plus célèbres équipes de la NBA) et 250 événements par an.

Cette **multifonctionnalité**, poussée à l'extrême dans le cas des arénas<sup>1</sup>, permet **d'amortir plus rapidement les investissements** et d'être **moins tributaire de l'aléa sportif**. Alain Caldarella, directeur-général de l'Océane Stadium du Havre, vantait ainsi à votre mission les mérites de ce modèle : « *Notre objectif au Havre est d'être moins dépendant des aléas sportifs, avec un stade pour tous, qui soit un centre de vie accueillant d'autres manifestations : nous avons donné un concert et la fédération française de rugby est venue jouer chez nous. Le club résident a été intégré au projet. L'investissement judicieux est celui qui sert 24 heures sur 24 et 365 jours par an. Sur les 26 manifestations organisées l'année dernière 19 sont des matchs de football, et des séminaires ont lieu tous les jours.* »

---

<sup>1</sup> Les arénas sont des équipements multifonctionnels construits sur le modèle de l'arène antique – le public encerclant la piste – et qui permettent d'organiser des manifestations aussi bien sportives qu'événementielles.

**La multifonctionnalité implique la modularité**, au prix de performances techniques parfois onéreuses : elle peut nécessiter la couverture amovible du stade, pour permettre l'ensoleillement de la pelouse ; cette dernière gagne à être rétractable et l'équipement doit proposer plusieurs types de configurations permettant de fermer une partie plus ou moins importante des tribunes, selon qu'il accueille un concert, un match ou un spectacle culturel. La modularité a un coût : alors que l'investissement par siège dans un stade varie en moyenne de 3 000 à 4 000 euros, ce montant s'élève à près de 5 000 euros dans le cas d'une aréna.

La rentabilité de l'opération repose alors sur une **exploitation intensive**, qui se heurte à l'existence de **contraintes de calendrier** dont la gestion peut s'avérer délicate, ainsi qu'à la **capacité à produire un contenu de qualité de façon régulière**. Étienne Tête, conseiller de la région Rhône-Alpes et conseiller municipal de Lyon, résumait ainsi ces difficultés lors de son audition : *« La louable ambition d'utiliser des stades pour des spectacles variés se heurte à deux contraintes : une contrainte de calendrier tout d'abord. Plus le stade est grand, plus les tournées se préparent à l'avance, ce qui complique le calage des dates. Quand Johnny Hallyday est venu à Gerland, il a fallu décaler la date et indemniser le tourneur. La seconde contrainte est liée à la difficulté de trouver des spectacles de qualité. Dans les faits, à Lyon, qui a décidé de gérer en direct tous les spectacles montés à Gerland, comme à Marseille, qui a fait le choix inverse et délègue cette gestion à l'OM, peu d'événements non sportifs ont été organisés. Pour remplir une salle avec un toit, il faudrait des tournées d'hiver. Or, nous ne disposons pas d'un réseau suffisant de salles de ce niveau. »*

Quant à une **utilisation multisports de l'infrastructure**, la polyvalence est **plus appropriée pour les sports de salle** qui ont la possibilité de s'entendre sur le calendrier, que pour les sports d'enceinte. L'articulation entre le football et le rugby est complexe, à commencer par la compatibilité entre l'état de la pelouse et la pratique sportive, qui rend délicate la cohabitation entre deux clubs professionnels. Autre exemple, le Stade de France est peu apprécié par les supporters de football, en raison de la piste d'athlétisme qui éloigne les tribunes du terrain et nuit à la perception du match par le spectateur.

#### *d) La place du stade dans la cité*

Les enceintes sportives ont longtemps été reléguées en périphérie, mal-aimées des centres-villes en raison de leur volume et de leur esthétique particulière. Pourtant, **leur implantation géographique constitue un enjeu majeur** et force est de constater qu'en la matière, **aucun modèle ne s'impose**.

Certains sont des tenants d'une **infrastructure proche du cœur urbain**, permettant au public de s'y rendre facilement. Lors de leur audition, les dirigeants de la fédération française de tennis (FFT) ont insisté sur l'histoire du site de Roland-Garros et l'identité du tournoi, très liés à la Porte d'Auteuil. À leurs yeux, *« une délocalisation en banlieue aurait dévalorisé le*

*tournoi* ». Jean-Claude Blanc, directeur général délégué du PSG, a tenu le même discours à votre mission : « *Pour avoir de l'émotion collective, il faut être proche* ». Ainsi, le club n'a jamais sérieusement envisagé de déménager au Stade de France, trop impersonnel. Le Parc des Princes est aujourd'hui plein à chaque match.

D'autres avancent l'argument **d'un stade créateur de tissu urbain**, qui peut justifier sa construction en périphérie. Le stade de Twickenham a été construit au départ en rase campagne ; il est désormais intégré à un large ensemble urbain. Le succès de ce modèle repose sur l'existence d'infrastructures de transport suffisamment développées pour permettre une desserte optimale. Pascal Simonin, co-fondateur et président de Stadôme (société chargée de l'exploitation de l'Aréna 92), justifiait ainsi à votre mission la pertinence du projet d'Aréna 92 à Nanterre, derrière l'Arche de la Défense, au carrefour de grands réseaux de transport (RER, métro, autoroute) permettant de drainer le public du quartier d'affaires.

La table ronde organisée sur le thème « la place du stade dans la cité », a permis à votre mission de réaliser à quel point **l'insertion de l'équipement dans son environnement immédiat était essentielle**. Les nouveaux modes de vie offrent en effet des possibilités de rentabiliser les stades en créant des synergies. Borina Andrieu, directrice générale en charge du développement et la communication du cabinet d'architectes Wilmotte et associés, insistait auprès de votre mission sur les éco-quartiers développés autour du stade de Nice : « *Ces derniers mêlent centre commercial, bureaux et logements ainsi qu'un musée du sport rattaché à l'enceinte. Ikea s'est battu pour être présent dans cette zone qui constitue une locomotive bénéfique au développement de l'ensemble du périmètre* ».

Le **développement commercial autour du stade** constitue donc un enjeu majeur. Il peut être judicieux d'y adjoindre un palais des congrès, un centre commercial, un musée ou un hôtel ou encore de proposer des services comme la garde d'enfants pendant le match. Un parallèle intéressant a été évoqué à plusieurs reprises au cours des auditions, que Jean-Michel Aulas résume ainsi : « *L'évolution est comparable à celles qu'ont connues les salles de cinéma. Les salles unitaires ont été remplacées par des multiplexes. La fréquentation totale a augmenté sans que cela puisse s'expliquer par un engouement pour le septième art ; en réalité, le multiplexe répond aux nouveaux intérêts et habitudes du public. Ne pas tenir compte des évolutions sociologiques constitue une erreur* ». La réalisation de tels projets suppose préalablement une bonne connaissance des publics accueillis, et nécessite, en tout état de cause, de s'inscrire dans la durée. « *Or, l'exigence de performance des organisations sportives à court terme est en décalage avec le temps long des stades* » tempérait Damien Rajot, directeur opérationnel de Vinci Stadium lors de son audition.

### **3. La gestion privée de l'infrastructure facilite l'émancipation financière des clubs professionnels**

#### *a) Les bénéfices d'une appropriation de l'équipement par le club résident*

À l'occasion de ses déplacements en Allemagne et au Royaume-Uni, la mission a pu mesurer **l'influence des conditions d'exploitation de l'infrastructure sportive par les clubs** sur leurs résultats financiers.

Lorsque la propriété, la gestion et l'utilisation d'une enceinte sportive sont confiées à une unique entité, le club résident, il lui est mécaniquement plus facile d'en optimiser l'exploitation et d'en tirer des bénéfices économiques à travers :

- une **diversification des recettes** qui contribue à réduire sa dépendance aux ressources volatiles (droits TV, transferts) au profit de ressources plus pérennes (billetterie, restauration, vente de produits dérivés, prestations d'hospitalité) ;

- une **augmentation de l'actif corporel immobilisé**, qui permet d'asseoir la solidité de son bilan financier.

Cette solution présente le mérite de la cohérence : **il est légitime que les sociétés qui perçoivent les recettes commerciales des infrastructures soient également celles qui supportent le coût de leur construction.**

En outre, la privatisation de l'infrastructure **enclenche un cercle vertueux** : le coût du stade devient une préoccupation et le club résident doit trouver des recettes pour l'amortir ; **la négociation des droits TV se fait alors sur la base d'actifs économiques réels au lieu d'alimenter l'inflation salariale.** À l'heure actuelle, cette nécessité est masquée par le bas niveau du loyer acquitté par les clubs.

Michael Gerligner, directeur des affaires juridiques du Bayern Munich, exprimait cette conviction forte auprès de votre mission : *« le stade privé est la base de l'avenir du sport », car il permet au club de « disposer d'une infrastructure générant de l'argent, ce qui permet ensuite de se payer des joueurs de renommée mondiale et donc d'offrir du grand spectacle au public ».*

#### *b) Des exemples concluants à l'étranger*

L'émergence du *sport business* s'est accompagnée d'une privatisation de la gestion des infrastructures à l'étranger, **au fur et à mesure de leur renouvellement.**

L'Allemagne a ainsi profité de **l'organisation de la Coupe du monde de 2006 et de la construction de dix nouveaux stades** pour développer des structures privées. **Sur les dix-huit équipes évoluant en Bundesliga en 2013-2014, huit sont pleinement propriétaires de leur stade**, six jouent dans une infrastructure appartenant à une personne publique, tandis que les

quatre dernières évoluent dans des stades appartenant à des gérants indépendants (ces sociétés de gestion associent en général le club et la ville où le stade est implanté).

À titre d'exemple, l'Allianz Arena de Munich, inauguré en 2005, appartient à la société par actions Bayern München AG, composée de quatre associés : le FC Bayern München, Allianz, Audi et Adidas. La construction de ce stade, dont le coût s'est élevé à 340 millions d'euros, a été financée à hauteur de 300 millions par un emprunt contracté auprès de fonds privés (EuroHypo AG, Dresdner Bank AG et ALCAS GmbH) ainsi que, pour les 40 millions restants, par un emprunt auprès d'une banque publique de financement (LfA Förderbank Bayern). Par ailleurs, le Borussia Dortmund est propriétaire de son stade par l'intermédiaire d'une société à responsabilité limitée (BVB Stadion). Ce club, également coté en bourse, fait appel au marché pour lever des fonds, par le biais d'augmentations de capital, lorsque des dépenses sont nécessaires, notamment en matière d'infrastructures.

La privatisation des infrastructures et leur optimisation commerciale ont connu un franc succès outre-Rhin, qui s'est directement traduit par **une nette amélioration de la fréquentation des stades** : le remplissage moyen est passé de 24 000 spectateurs à 48 000. Le Bayern de Munich ou Dortmund réalisent aujourd'hui un excédent brut d'exploitation (EBE) de 50 à 100 millions d'euros.

On retrouve une évolution similaire au Royaume-Uni. Le nouveau stade d'Arsenal a, par exemple, été construit en 2004 à partir de fonds exclusivement privés. Sur les 357 millions de livres du projet, 260 millions ont été financés par un prêt auprès d'une structure spécialisée composée de plusieurs banques (*stadium facilities banking group*) tandis que 97 millions étaient apportés par le club lui-même *via* des sponsors privés (*Nike, Granada*) et la vente du surplus de biens fonciers du site retenu. Le groupe Arsenal, qui possède plusieurs sociétés, est propriétaire du stade par l'intermédiaire de l'une d'elles, *Arsenal (Emirates Stadium) Limited*. Aujourd'hui, l'Emirates Stadium affiche des taux de remplissage records et le club d'Arsenal évolue en tête de championnat.

*c) Des clubs français peu incités à s'engager spontanément dans cette voie*

**Rares sont les clubs français qui ont entrepris d'être propriétaires de leurs installations.** Seuls 5 % des stades de football sont détenus par leur club résident, le plus souvent en raison d'un héritage historique, à l'instar de l'AJ Auxerre ou des deux clubs d'Ajaccio. En comparaison, cette proportion s'élève à 24 % à l'échelle européenne et atteint même 33,8 % pour les quatre-vingts clubs qualifiés pour les phases de groupes des compétitions interclubs de l'UEFA. **Parmi les vingt meilleurs clubs au classement de l'UEFA, dix-huit sont propriétaires de leur stade.** Le rugby français est

également en marge de ce mouvement, puisque seuls l'ASM Clermont-Auvergne et le Stade Toulousain sont propriétaires de leur stade.

Notre pays hérite du **modèle économique retenu pour la Coupe du monde de 1998**, qui repose largement sur les collectivités territoriales. Or la **détention des stades par les collectivités territoriales** ne constitue pas seulement un **frein au développement économique** des clubs, mais également une **immobilisation inutile d'argent public**, puisque ces enceintes sont en pratique exclusivement réservées à l'usage des sociétés sportives.

Jean-Michel Aulas, président de l'OL, affirmait ainsi, lors de son audition, qu'il « *importe de trouver, comme les autres Européens, le modèle qui substituera à l'investissement public un investissement privé.* » Dans les faits, plusieurs difficultés doivent être résolues pour faciliter le développement de ce modèle économique dans notre pays :

- souvent, la **santé financière des clubs** ne leur permet pas de procéder à l'acquisition, à la construction ou à la gestion d'une infrastructure, dont la rentabilité est de surcroît conditionnée par un important aléa sportif : les déboires récents du Mans FC, par exemple, ne sont pas de nature à inciter les autres clubs à suivre ce modèle ;

- le **parc existant de stades**, dont la construction a généralement été financée par la collectivité, place les clubs face à un dilemme : soit ils rachètent l'infrastructure, qui n'a pas toujours été conçue pour une exploitation économique optimale à la fois en termes de localisation et d'aménagement et qu'il est difficile voire impossible de rénover ; soit ils construisent d'emblée un nouveau stade, mais le coût de cette option est souvent excessif au regard de la rentabilité projetée sur la base de performances sportives réalistes ;

- les **autorités locales s'opposent souvent à la privatisation** d'équipements structurants pour la vie locale : d'une part, les élus souhaitent généralement rester associés au rayonnement de leur club, et d'autre part, la collectivité reste *de facto* l'ultime recours en cas de difficultés financières ; il est en effet difficile d'envisager qu'un stade soit laissé à l'abandon parce que son club gestionnaire est en faillite.

Pour ces raisons, bien que tout club ait intérêt à devenir propriétaire de son équipement, **cette évolution ne concerne aujourd'hui qu'un nombre limité d'acteurs d'envergure suffisante**. C'est notamment le cas de l'OL, qui s'est engagé dans cette voie en dépit de moins bonnes performances sportives depuis le début des années 2010.

La question de la propriété est également au cœur des débats qui entourent le **projet d'agrandissement du Parc des Princes**. *Qatari Sports Investment* (QSI) a d'abord envisagé de détruire le stade actuel pour reconstruire une nouvelle enceinte de 60 000 places (au lieu des 45 000 actuels) sur le même site. Ce projet, de l'ordre de 350 à 400 millions d'euros (hors frais de démolition) avait pour objectif d'élever le stade

parisien au même rang que les enceintes modernes d'Europe, comme l'Emirates Stadium d'Arsenal (60 361 sièges). Devant l'opposition de la ville de Paris, qui en est propriétaire, QSI a cependant dû se résoudre à privilégier une rénovation assortie d'une augmentation de la capacité d'accueil, les travaux devant débiter après l'Euro 2016.

La fédération française de rugby (FFR) envisage, pour sa part, de se doter de sa propre infrastructure. Ce projet repose au départ sur un **conflit d'usage** : la majorité des stades de province sont dédiés au football et les matchs de rugby n'y sont pas toujours bienvenus car ils dégradent la pelouse. Or, les installations des clubs de rugby sont souvent trop exiguës et les matchs importants doivent fréquemment être délocalisés. Il arrive ainsi que le Stade Toulousain joue au Stadium municipal, le Stade français au Stade de France voire que Bayonne ou Biarritz se délocalisent à San Sebastián en Espagne. En outre, des problèmes de calendrier se posent, notamment pour la finale du Top 14 en 2016 qui entre en conflit avec l'Euro 2016.

#### **Le projet de « grand stade » de la FFR**

La fédération française de rugby ambitionne de faire construire un stade de 82 000 places doté d'un toit rétractable et d'une pelouse amovible, qui serait situé à Ris-Orangis (Essonne).

Le coût de l'équipement devrait s'élever à environ 600 millions d'euros, que la FFR souhaite obtenir de sources uniquement privées. Le plan de financement reste à définir précisément. Par rapport aux projets de clubs, la FFR ne subit pas l'aléa sportif. Néanmoins, le nombre d'événements qu'elle pourra assurer elle-même est moins élevé que celui de clubs engagés dans des championnats réguliers.

La FFR indique ainsi faire reposer l'équilibre financier de son ouvrage sur une hypothèse de 17 à 20 événements par an, dont 5 à 6 rencontres du XV de France. Mais ce stade ne serait pas uniquement réservé au rugby, la fédération souhaitant, au contraire, un équipement multimodal, capable d'accueillir d'autres sports mais également des concerts.

*Source : Mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales*

### **C. UN NÉCESSAIRE APPROFONDISSEMENT DE LA RÉGULATION DU SECTEUR**

#### **1. Une gouvernance peu adaptée à la réalité du sport business**

##### *a) Un centre de gravité qui se déplace des fédérations vers les ligues*

En matière de sport professionnel, **le pouvoir réglementaire est entièrement délégué par l'État, qui n'exerce aucun contrôle a priori ou a posteriori sur l'opportunité ou le contenu des décisions prises.**

---

L'article L. 131-16 du code du sport confie ainsi aux fédérations sportives délégataires le pouvoir d'édicter, sous le contrôle du Conseil d'État, les règles relatives aux conditions juridiques, administratives et financières auxquelles doivent répondre les associations et sociétés sportives pour être admises à participer aux compétitions qu'elles organisent.

En théorie, les normes sportives sont donc fixées par les fédérations et les ligues n'ont que peu de marges de manœuvres : elles doivent se contenter d'**émettre des recommandations générales**. L'avis du Conseil d'État<sup>1</sup> est clair sur ce point : la sécurité relève du domaine régalién de l'État, la règle du jeu des fédérations, la capacité d'accueil du stade des collectivités, aucune recommandation d'ordre commercial ou télévisuel n'entrant dans les obligations.

En pratique, **il s'agit d'exercer une régulation sur un marché, plutôt que d'organiser simplement des compétitions sportives**. Dans cette configuration, **la régulation privée prend le pas sur la régulation publique**, ce que déplorait Jacques Thouroude, président de l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES), devant votre mission : « *On a laissé faire. Les ligues se sont créées un statut et ont créé une jurisprudence (...) Aucun contrôle n'existe pour les ligues professionnelles. Elles peuvent édicter un certain nombre de règlements. On dit qu'elles dépendent des fédérations, mais il n'y a aucun équilibre. Il serait important de soumettre les ligues à un contrôle. Il faut que chacun garde son indépendance* ». Une mise au point que réclamait également notre collègue Alain Néri lors des travaux de votre mission : « *Il faudra bien, un jour ou l'autre, clarifier les relations. Ce sont de plus en plus les ligues qui commandent, alors que ce sont les fédérations qui ont des délégations de service public (DSP). Or, ce sont ces dernières qui sont chargées de l'organisation du sport en France, en liaison avec le ministère !* »

La conséquence directe de ce phénomène est **l'inflation des normes commerciales** qui sont imposées aux clubs professionnels, et dont les collectivités finissent *in fine* par supporter la charge.

#### *b) Une régulation sous influence*

Les ligues reflètent les intérêts parfois divergents, des acteurs du sport business, au premier chef, **les clubs les plus puissants**, comme l'ont souligné, au cours de leur audition, les inspecteurs de la mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur. Ainsi, Bertrand Jarrige confirmait que « **les réunions du conseil d'administration de la Ligue du football professionnel sont toutes précédées par une réunion de l'union des clubs professionnels qui arrête toutes les décisions à prendre** ». Également membre de la commission Glavany, Rémi Duchêne ajoutait : « *nous avons pu observer le fonctionnement des clubs et de la Ligue de football, semblable à ce que décrivait Bertrand Jarrige : ces acteurs ont sorti de leur chapeau des propositions négociées ailleurs. J'ajouterai en mon nom personnel que cette défiance très forte est non seulement*

---

<sup>1</sup> Assemblée générale du Conseil d'État, avis n° 369.474 du 20 novembre 2003.

*déplaisante, mais surtout qu'elle démontre chez des personnes investies de missions de service public qu'elles ont largement perdu de vue cette contrainte... »*

Notre collègue Jean-Marie Vanlerenberghe faisait également remarquer lors de nos travaux que **l'inflation normative coïncide parfois avec les intérêts des industriels** : *« J'ai parfois le sentiment que les équipementiers ne sont pas toujours désintéressés, qu'il s'agisse d'affichage ou de paniers de basketball ! Il faudrait peut-être les mettre à contribution. Il est vrai que c'est difficile, car ceux-ci deviennent également sponsors du club et de la Fédération ! »*

Enfin, **les diffuseurs audiovisuels exercent également un contrôle indirect sur l'activité sportive**. Avec le passage à la haute définition, leurs exigences se sont renforcées en matière d'éclairage, de remplissage du stade ou encore d'aspect de la pelouse. Si un terrain n'est pas suffisamment éclairé, le match ne pourra pas être retransmis à la télévision. **La sanction n'est pas sportive mais médiatique** et, par conséquent, financière. Il aura par exemple fallu que la ligue de basketball intervienne directement pour imposer à Canal+ la retransmission d'un match à Nanterre, le diffuseur se plaignant du mur jouxtant un côté du terrain. Ainsi, pour Jacques Thouroude, auditionné par votre mission, *« dans les sports de stade, c'est la télévision qui gouverne et fixe les horaires de retransmission, de matchs, non les ligues »* ; une accusation dont se défendent les intéressés, arguant que de nombreux critères, comme le nombre de ralentis ou de *loops*, sont directement imposés par les ligues au moment de la cession des droits.

*« Tout le monde se renvoie la balle »* confirmait Bertrand Jarrige à votre mission, évoquant **l'obsolescence, l'opacité et la porosité de la gouvernance actuelle**.

## **2. Un encadrement de la masse salariale insuffisant pour contenir les dérives financières des clubs**

### *a) Des résultats déficitaires qui perdurent*

La **situation financière des clubs professionnels demeure globalement fragile** et limite considérablement leurs marges de manœuvre pour exploiter à leur profit la dynamique vertueuse entre performance économique et résultats sportifs.

**Une grande majorité de clubs peine en effet à équilibrer ses comptes**. La mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur relève ainsi que le football *« affiche le plus important chiffre d'affaires (1,35 milliard d'euros pour les deux divisions professionnelles) mais aussi la perte la plus élevée : le résultat net cumulé des clubs de L1 et L2 sur la saison 2011/2012 est négatif pour la quatrième année consécutive, les pertes passant de 65 millions d'euros à 108 millions d'euros, sans atteindre cependant le déficit record de 2009/2010 (-130 millions d'euros) »*. Ces difficultés sont loin d'être ponctuelles : **neuf clubs de Ligue 1 et seize clubs de Ligue 2 affichent un résultat déficitaire**.

En conséquence, votre mission constate qu'**une intervention de l'actionnaire est souvent nécessaire** pour redresser la situation financière, par exemple dans le cadre d'une augmentation de capital. Une relation de dépendance à l'actionnaire principal se développe alors dangereusement : le club sous perfusion a de fortes chances de disparaître si l'actionnaire cesse ses injections à fonds perdus, comme le rappelle les récents déboires du Mans FC.

**La situation est similaire en rugby**, bien que les montants soient d'une ampleur moindre. Le chiffre d'affaires pour la saison 2011-2012 avoisine les 350 millions d'euros (+7 % sur un an), mais le déficit cumulé (Top 14 et Pro D2) continue de s'aggraver pour atteindre 18,2 millions d'euros (+14 % sur un an). Les actionnaires sont également largement sollicités à travers de nombreux abandons de créance en compte courant.

**Assez logiquement, les sports de salle sont plus proches de l'équilibre**, voire légèrement excédentaires. Leur chiffre d'affaires étant nettement plus faible, le poids des subventions publiques leur permet d'équilibrer leurs comptes. **Les collectivités jouent ainsi le même rôle que l'actionnaire privé** dans le cadre du *sport business*, à ceci près que leur implication est potentiellement moins volatile.

*b) Un contrôle de gestion salubre mais perfectible*

La situation financière des clubs professionnels français est certes peu reluisante, mais ils n'ont rien à envier à leurs homologues européens, dont le taux d'endettement et les déficits sont parfois bien plus élevés, notamment pour les grands clubs de football espagnols ou italiens. La France se distingue par **un contrôle de gestion plus abouti que la plupart de ses voisins**, même s'il reste perfectible.

L'article L.132-2 du code du sport impose aux fédérations qui ont constitué une ligue professionnelle de créer **un organisme, doté d'un pouvoir d'appréciation indépendant, pour assurer le contrôle administratif, juridique et financier** des associations et sociétés sportives participant aux compétitions qu'elles organisent. En pratique, les sept fédérations qui ont créé une ligue avec personnalité morale (football, rugby, basketball, handball, volley-ball, cyclisme et athlétisme) ont mis en place une **direction nationale ou une commission nationale du contrôle de gestion** (DNCG ou CNCG).

Leur mission principale est d'assurer **l'équité économique des championnats**, afin d'éviter que la compétition puisse être faussée par les clubs qui engageraient des charges trop élevées sans justifier des ressources nécessaires à leur financement. Les DNCG veillent également à la soutenabilité du modèle économique et sportif des clubs, exerçant souvent une mission explicite de conseil.

Leurs pouvoirs sont relativement étendus, puisqu'elles peuvent infliger des amendes et des sanctions qui peuvent aller jusqu'à la suspension

ou la radiation des dirigeants ou la rétrogradation d'une division. Certaines homologuent directement les contrats des joueurs.

La mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur a cependant pointé **un certain nombre de dysfonctionnements**. L'intensité de leur activité est très variable selon les ligues. Surtout, **elles n'ont pas empêché la persistance voire l'aggravation des déficits des clubs professionnels** et la fragilisation de leur modèle économique sous la pression de la masse salariale. **Leur indépendance est également qualifiée de « fragile »**, car ne reposant que « *sur l'éthique individuelle des experts et des dirigeants des organisations sportives* » : il existe « *un risque élevé de conflits d'intérêts dans des organisations où le pouvoir de décision, tant en matière de règles que de mise en œuvre des contrôles, appartient à ceux qui doivent observer ces règles et sont soumis à ces contrôles.* »

*c) Une montée en puissance des règles de fair-play financier*

**Encadrer les budgets ne suffit plus** à assurer la stabilité du modèle économique du *sport business*. Des mécanismes de contrôle se mettent progressivement en place pour éviter que l'augmentation continue des rémunérations des sportifs, sous la pression de la concurrence européenne, n'aggrave la situation financière des clubs. Il s'agit de **remettre les « prix » des joueurs en phase avec la réalité**. Au cours de son audition, Étienne Tête, conseiller de la région Rhône-Alpes et conseiller municipal de Lyon, a dressé un diagnostic sans appel de la situation : certains clubs « *sont très riches, mais leur argent, au lieu de mettre de l'huile dans les rouages, met de l'huile sur le feu et entraîne un emballement du prix des joueurs. Par conséquent, nous recommandons un plafond global limitant le nombre de joueurs et la masse salariale par club.* »

Ainsi, la DNCG rattachée à la ligue de football professionnel (LFP) prend les mesures nécessaires pour faire appliquer les **règles de fair-play financier** : le poids de la masse salariale dans le budget des clubs est limité **en valeur relative** et un mécanisme de sanctions est prévu pour les clubs qui ne présenteraient pas un budget équilibré, allant jusqu'à la mise sous tutelle, la limitation ou l'interdiction du recrutement, voire l'exclusion des compétitions.

La direction nationale d'aide et de contrôle de gestion (DNACG) de la ligue nationale de rugby (LNR) a quant à elle instauré une **règle encore plus stricte de salary cap** depuis la saison 2010-2011. Inspiré des mécanismes mis en place par les ligues professionnelles américaines, ce système plafonne **en valeur absolue** la masse salariale des clubs du Top 14, à hauteur de 10 millions d'euros pour les saisons 2013-2014 à 2015-2016. L'objectif visé est la préservation de l'équité de la compétition dans le contexte d'une forte pression salariale sur le Top 14.

Pour éviter que les déséquilibres compétitifs ne s'accroissent démesurément, l'UEFA s'efforce de réguler le secteur en imposant un **fair-play financier** au niveau européen. Cette règle, désormais assortie

d'une stricte **procédure de contrôle**, empêche les clubs de dépenser plus qu'ils ne gagnent. Elle est certes efficace pour lutter contre l'endettement et consolider l'assise financière des clubs, mais freine à peine l'inflation des salaires et des montants des transferts.

Pour cette raison, plusieurs propositions sont actuellement étudiées au niveau européen, qu'il s'agisse de **plafonner le montant des indemnités de transfert** à 70 % du salaire d'un joueur ou d'**instaurer une redevance sur les transferts** au-delà d'un certain montant. Cette dernière possibilité présenterait l'avantage de pouvoir financer un mécanisme de redistribution au bénéfice des clubs les moins fortunés. Cette réflexion est d'autant plus nécessaire que **la pratique des transferts se développe rapidement dans d'autres sports**, comme le rugby, le basketball, le handball ou le cyclisme, bien qu'elle reste d'une ampleur moindre.

### 3. Un aléa sportif peu rassurant pour les investisseurs

La « *glorieuse incertitude du sport* » chère au baron Pierre de Coubertin est **au cœur d'un paradoxe** : elle contribue à la magie du spectacle sportif, et par conséquent à sa valeur commerciale, tout en alimentant les réticences des investisseurs privés.

#### a) *L'aléa sportif génère structurellement de l'aléa économique*

Comme toute entreprise, **les clubs sportifs ont besoin de visibilité pour pérenniser leurs investissements**. Or l'aléa sportif amplifie l'aléa économique, tant pour le club qui accède à la division supérieure en fin de saison, que pour celui qui est rétrogradé.

Damien Rajot, directeur opérationnel de Vinci Stadium, constatait lors de son audition une difficulté pour les clubs à s'engager dans le financement d'une infrastructure, qui **nécessite d'établir une trajectoire de recettes à long terme** : « *Les clubs de foot ne sont pas propriétaires, parce que le modèle économique l'interdit. L'aléa sportif, que l'on pourrait pondérer, ne rassure pas les investisseurs (...) Le passage de ligue 1 en ligue 2 est très délicat. Les recettes diminuent plus vite que les charges. C'est ce qui est à l'origine des difficultés du Mans. Nous essayons de mener une réflexion sur l'aléa sportif, mais ces stades sont conçus pour dégager des revenus en ligue 1* ».

Mais la relégation n'est pas la seule difficulté à laquelle peuvent être confrontés les clubs. **L'accession à une division supérieure constitue également un défi sur le plan financier** : le club concerné peut être contraint d'investir dans de nouveaux équipements alors que son succès n'est potentiellement qu'éphémère. Bertrand Jarrige, inspecteur général de la jeunesse et des sports et co-auteur du rapport de la mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur, résumait ainsi devant votre mission : « *Il semble que la pire chose qui puisse arriver à un club soit d'être relégué, et la deuxième pire chose, d'être promu !*

*En dépit de l'exemple éclatant de Montpellier, le taux de survie des clubs promus est faible au-delà de deux ou trois saisons. »*

*b) Le choix de conserver des ligues ouvertes au nom des valeurs sportives*

La plupart des ligues américaines ont résolu le problème en faisant le **choix radical d'une ligue fermée**, supprimant ainsi toute possibilité de relégation, **ou « semi-fermée »** dans laquelle ce sont de mauvais résultats accumulés pendant plusieurs saisons qui aboutissent à une exclusion. Ce système **n'a cependant pas la faveur des pays européens**, même si quelques ligues s'en rapprochent. C'est notamment le cas de l'**Euroligue de basketball** (ULEB Euroligue), qui fonctionne depuis 2009 selon un principe semi-fermé : 16 clubs sur 24 se voient attribuer une « licence A » sur la base d'un certain nombre de critères (trois licences maximum par pays, absence de relégation en deuxième division au niveau national, quatre participations à l'Euroligue minimum depuis sa création en 2000, salle à forte capacité et revenus audiovisuels conséquents) qui les prémunit d'une relégation éventuelle ; une « licence A » est remise en jeu chaque saison pour permettre un *turn over* contrôlé.

#### **Le système américain des ligues professionnelles fermées**

Le système des ligues professionnelles fermées repose sur les grands principes suivants :

- l'acquisition par les propriétaires des équipes d'un droit à participer aux activités de la ligue (franchise), sur la base d'un cahier des charges, **tout lien avec le sport non professionnel, les fédérations ou les divisions inférieures étant exclu** ;
- une organisation régulée, avec un encadrement strict de la compétition économique entre clubs : **partage des revenus à parts égales** entre équipes, **plafonnement des salaires** (*salary cap*), parfois accompagné d'un salaire minimum (*salary floor*), prélèvement au-delà d'un certain seuil de masse salariale (*luxury tax*) dont le produit revient aux clubs n'atteignant pas ce seuil, négociation centralisée des droits TV ;
- une organisation négociée, avec des conventions collectives signées pour quatre à dix ans entre les représentants des propriétaires et les syndicats de joueurs ;
- une **régulation des mouvements de joueurs**, avec le mécanisme dit de la *draft*, selon lequel les jeunes joueurs formés par le système universitaire, une fois éligibles pour intégrer la ligue, s'inscrivent sur une liste au sein de laquelle les clubs choisissent leurs recrutements, les clubs les moins bien classés ayant accès au premier choix, afin de préserver l'équilibre des compétitions ;
- des **clubs géographiquement mobiles**, les franchises étant attribuées à des propriétaires et non des villes, ce qui crée un marché des équipes professionnelles et met les villes en concurrence entre elles.

*Source : rapport d'information n° 1215 (Assemblée nationale - 2012-2013) sur le fair-play financier européen et son application au modèle économique des clubs de football professionnel français*

Globalement, le sport professionnel européen, *a fortiori* français, reste **structuré par le système d'accession/relégation**. Jean-Pascal Gayant, économiste du sport et professeur à l'université du Maine, résumait ainsi ce biais culturel lors de son audition : « *Le spectateur français est très attaché au principe de méritocratie sportive attachée à un territoire, selon lequel les clubs "naissent libres et égaux en droit", et où de petites villes accèdent au plus haut niveau, comme Boulazac pour le basketball, et Guingamp pour le football* ».

La conciliation de l'idéal sportif qu'incarne le choix majoritaire de conserver des ligues ouvertes avec les impératifs économiques de l'industrie du sport professionnel soulève alors deux enjeux majeurs : la définition de **mécanismes d'accompagnement** et le **maintien d'une certaine équité dans la compétition**. Pour Jean-Pascal Gayant, auditionné par votre mission, « *ces questions sont au cœur des choix opérés par les ligues européennes, où l'Espagne et la France représentent deux extrêmes : Barcelone et Madrid dominent outrageusement en Espagne, alors que le championnat de France a sacré six clubs en six ans. Avec une répartition ciblée des droits télévisuels et par l'absence de mécanisme de restauration de l'équilibre compétitif, la ligue peut favoriser l'émergence de titans qui accaparent les titres ou favoriser l'équité par des plafonds salariaux et une répartition des revenus de retransmission, billetterie ou merchandising.* »

c) *Les leviers permettant d'orienter le modèle économique et sportif en ligue ouverte*

Votre mission considère que **le législateur n'a pas à imposer un modèle-type de compétition sportive** : la spécificité de chaque sport doit être prise en compte, ce travail ne pouvant relever que des ligues professionnelles. Jean-Pascal Gayant soulignait ainsi lors de son audition qu'il « *relève de la responsabilité de la ligue de positionner le curseur et d'ouvrir avec les clubs et les collectivités un débat sur le modèle choisi* ». Les ligues disposent en effet de **plusieurs leviers** pour garantir à la fois la stabilité du modèle économique des clubs et l'équité de la compétition sportive. Il appartient aux pouvoirs publics de **veiller à ce que cette régulation interne soit effectivement mise en œuvre**.

(1) Modifier l'architecture de la compétition

La **diminution du nombre de relégations** réduit mécaniquement l'aléa sportif : depuis la saison 2008-2009, seuls deux clubs de la *Bundesliga* sont automatiquement relégués en 2<sup>e</sup> division (contre trois auparavant) tandis qu'un match de barrage aller/retour oppose le seizième de la 1<sup>re</sup> division (sur dix-huit clubs) au troisième de la 2<sup>e</sup>.

L'**augmentation du nombre de clubs** au sein d'une division dilue la probabilité d'une relégation et accroît les revenus collectifs de la ligue (les recettes perçues augmentent car on joue davantage de matchs) : cette solution peut parfois poser problème, notamment au rugby (le passage du Top 14 à 16 clubs a fait l'objet de réflexions), dans la mesure où les matchs doivent être suffisamment espacés pour permettre la récupération des joueurs.

L'**introduction de *wild cards*** permet d'inviter en première division des clubs émergents, **sur la base d'autres critères** (équipements, organisation, capacité à mobiliser des partenaires privés dans une zone de chalandise intéressante) **que les résultats sportifs** : la ligue de basketball expérimente actuellement ce système, une commission indépendante examinant les dossiers de huit clubs candidats pour en inviter deux en Pro A (aucun club n'a été retenu l'année dernière); les *wild cards* **peuvent également être utilisées sous forme de « droit à l'erreur » ponctuel** pour les clubs de première division ayant réalisé un investissement important mais dont les résultats sportifs ne sont pas à la hauteur.

(2) Utiliser des incitations économiques

Une **modification de la clé de répartition des droits audiovisuels**, avec éventuellement un **fléchage vers un fonds d'accompagnement aux accessions/reಲégations**, permet d'ajuster l'aléa sportif et l'équité de la compétition : avec un rapport de 1,55 entre le premier et le dernier de la *Premier League*, la répartition des droits TV au Royaume-Uni est l'une des plus égalitaire en Europe (le ratio est de 1 à 2 en France, 1 à 7 en Allemagne et 1 à 15 en Espagne où la gestion des droits n'est pas centralisée) et favorise le maintien de l'aléa sportif<sup>1</sup>.

Le **plafonnement des salaires en valeur absolue** a pour objectif de contenir l'inflation salariale qui perturbe l'équité de la compétition. Cette solution, uniquement retenue par la ligue nationale de rugby (LNR) à un niveau peu ambitieux (le plafond est égal à la masse salariale du premier club), ne fait pas l'unanimité, notamment en raison des possibilités de contournement du dispositif : « *il faudrait l'étendre aux frais d'exploitation pour éviter les détournements* » confirmait devant votre mission Richard Olivier, président de la DNCG pour la ligue de football professionnel (LFP).

Enfin, la **mise en place d'une licence club** incite les clubs sportifs professionnels à diversifier leurs sources de revenus et à investir dans leurs équipements sportifs : attribuée sur des critères économiques et non sportifs, elle permet par exemple aux clubs de football professionnels qui en sont titulaires d'être éligibles à la répartition d'une fraction des droits TV (10 % en Ligue 1 et 20 % en Ligue 2). La ligue nationale de basketball (LNB) a mis en place une politique similaire de labellisation des clubs à partir de la saison 2013-2014, sur la base de quatre séries de critères (gouvernance, recettes commerciales, gestion de l'équipement, encadrement sportif et médical) assortie d'une enveloppe financière. Ces mécanismes de régulation interne, facultatifs et redistributifs, visent à engager un cercle vertueux pour stabiliser le modèle économique des clubs.

---

<sup>1</sup> Au cours de la période récente, la domination traditionnelle du « Big Four » (*Arsenal, Chelsea, Liverpool et Manchester United*) a ainsi été contestée par *Tottenham et Manchester City*.



### III. DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES QUI DOIVENT TIRER TOUTES LES CONSÉQUENCES DE LA PROFESSIONNALISATION DU SPORT

#### A. CHANGER DE REGARD SUR LA PLACE DU SPORT PROFESSIONNEL DANS LA SOCIÉTÉ ET LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS À SON ÉGARD

En quelques années, le sport professionnel a considérablement évolué, mais en ordre dispersé. Certains clubs ont poursuivi leur évolution sans modifier leurs pratiques, leurs infrastructures ni leurs objectifs, tandis que d'autres ont connu des changements décisifs tenant à leur actionnariat, à leurs moyens et à leurs résultats. Pour ces derniers, il est devenu normal de considérer le sport professionnel comme une activité économique à part entière et d'adopter des comportements d'entrepreneurs en essayant de diversifier et de maximiser les sources de revenus.

C'est ainsi que des nombreux clubs - en particulier dans le football et le rugby, mais pas seulement - ont connu un double mouvement de hausse des revenus issus des droits TV et d'augmentation de la masse salariale pour attirer les meilleurs joueurs. Confrontés à la nécessité de diversifier et de sécuriser leurs ressources, les clubs sont nombreux à vouloir disposer d'enceintes sportives récentes qui pourront générer des recettes nouvelles, notamment grâce aux loges et aux places « *premium* » qui peuvent constituer l'essentiel des revenus de la billetterie des grands clubs européens. Une conséquence non négligeable de cette évolution tient à l'augmentation du prix des places, qui a pour effet d'évincer toute une catégorie de supporters au profit d'une clientèle plus favorisée, avec pour conséquence de mieux sécuriser les stades mais aussi de changer leur sociologie et de transformer un spectacle populaire en activité de loisir coûteuse voire difficilement accessible.

En changeant de nature, en intégrant de plus en plus le secteur marchand, **le sport professionnel ne peut plus être considéré a priori comme une compétence naturelle des collectivités territoriales.** Un nouvel examen devient nécessaire concernant tant leurs modalités d'interventions financières que la question des infrastructures et, notamment, la propriété des enceintes sportives.

Dans un contexte marqué par la nécessité de réduire les dépenses publiques en général et les dépenses des collectivités territoriales en particulier, il apparaît nécessaire de veiller à ce que l'argent public ne vienne pas financer des activités qui relèvent d'abord du secteur marchand. Mais plus encore, il importe surtout de **sortir de la situation consistant à privatiser les bénéfices des clubs prospères, qui peuvent bénéficier du soutien de grands investisseurs, et de « municipaliser » les pertes des clubs en difficulté, que ce soit au travers de subventions d'équilibre ou de prises en charge du coût des équipements.** Comme l'a en effet expliqué devant votre mission Jacques Thouroude, président de l'Association nationale des

élus en charge du sport (ANDES) : « *lorsqu'on est en déficit, il n'existe qu'un interlocuteur, le maire ! Bien évidemment, la presse et les médias exercent une pression considérable sur les élus, ce qui est inacceptable.* »

Mettre un terme à cette situation suppose de **jeter les bases d'un nouveau modèle fondé sur une véritable culture du sport qui n'oublie pas sa responsabilité sociale et territoriale**. Cela nécessite également, pour les collectivités territoriales, de repenser leur rôle dans l'accompagnement du sport professionnel en tenant compte des nouvelles réalités qui rendent très difficile la rentabilisation des infrastructures. Votre mission a ainsi souhaité que ses recommandations s'inscrivent dans le cadre d'un nouveau modèle du sport professionnel caractérisé par **six grands principes** qui détermineront la nature de ses recommandations :

- le nécessaire développement de la culture du sport ;
- le sport professionnel partenaire des dynamiques de développement économique local ;
- l'inévitable désengagement des collectivités territoriales du financement du *sport business* ;
- l'indispensable montée en puissance des investisseurs privés pour financer le sport professionnel ;
- l'ardente obligation pour le sport professionnel de revenir à plus de mesure pour rester populaire ;
- la réaffirmation de la responsabilité sociale et territoriale des clubs professionnels.

### **1. Le nécessaire développement de la culture du sport**

« *Les Français n'auraient pas de véritable culture du sport à l'image de celle de leurs voisins anglais, allemands, italiens et espagnols* », tel est l'argument souvent utilisé pour justifier les résultats fréquemment décevants des clubs français au niveau européen et le faible soutien populaire dont ils bénéficieraient. Cette spécificité en expliquerait d'autres comme la propriété communale des stades, que ne pourraient financer des clubs aux moyens trop modestes, et la nécessité de tenir certaines disciplines sous perfusion d'argent public.

Cette vision pessimiste ne suffit pas, pourtant, à résumer la réalité comme l'illustrent la popularité du XV de France dans le tournoi des six nations, le succès jamais démenti des Internationaux de France de Roland-Garros ou l'intérêt grandissant pour le PSG. Il faudrait chercher d'abord dans la faiblesse du spectacle et du service proposés le désintérêt supposé du public. Que le niveau s'élève et que l'accueil s'améliore et il fait guère de doute que le public sera au rendez-vous, ce qui plaide pour un changement de paradigme et une plus grande responsabilisation des investisseurs privés dans le sport professionnel. **Il est temps de considérer qu'il n'existe pas de fatalité à une absence de culture du sport professionnel en France.**

## 2. Le sport professionnel partenaire des dynamiques de développement économique local

L'intervention des collectivités locales pour financer le sport professionnel a longtemps été justifiée par son impact sur l'économie locale. La présence d'un club professionnel dans une ville serait ainsi un facteur de notoriété de nature à attirer les investisseurs extérieurs à la cité, mais aussi une source de revenus pour la localité du fait de l'activité économique générée par les spectateurs.

Cependant, comme l'a rappelé l'économiste du sport Jean-Pascal Gayant devant votre mission, *« les retombées économiques d'une grande infrastructure ou d'une manifestation dans un bassin économique local viennent des dépenses des spectateurs non locaux, qui constituent une injection nette de ressources. Or, dans le cas des stades, ces dépenses sont faibles - contrairement à l'organisation d'événements tels que les Jeux olympiques, le Tour de France ou un tournoi du grand chelem - et la retombée économique est très limitée »*. On peut également rappeler que les travaux d'analyse menés sur ce sujet, notamment aux États-Unis<sup>1</sup>, ont tendance à minimiser l'impact de la construction de stades sur le développement économique local.

Toutefois, on ne peut négliger le fait que de nouvelles infrastructures sportives peuvent participer à une dynamique de développement comme ce fût le cas à La Plaine Saint-Denis avec le Stade de France ou à Saint-Quentin-en-Yvelines ainsi que l'a expliqué à votre mission Robert Cadalbert, président de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, co-président de la commission des sports de l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF) : *« depuis que nous développons le vélodrome, des entreprises s'installent à côté. Ce n'est jamais la seule cause, mais c'est une dynamique »*.

Si le sport professionnel ne constitue donc pas, à lui seul, un moteur du développement local, il n'en demeure pas moins pourvoyeur d'emplois au même titre que les autres industries et services. Avec près de 280 000 emplois dont plus de 113 000 dans le secteur marchand et associatif, le sport est même devenu un secteur qui pèse dans l'économie mais qui reste sous-développé par rapport à la situation qui prévaut dans d'autres pays européens. **Le développement du sport professionnel peut donc être considéré comme un objectif des politiques de développement local pour autant qu'il s'appuie sur des pratiques entrepreneuriales.**

---

<sup>1</sup> Voir notamment les travaux de Robert A. Baade : *Stadiums, Professional Sports and Economic Development : Assessing the Reality*, 4 avril 1994, *Policy Study* et les travaux de Charles Santo : *The Economic Impact of Sports Stadiums : Recasting the Analysis in Context*, 2005, *Journal of Urban Affairs*.

### 3. L'inévitable désengagement des collectivités territoriales du financement du *sport business*

Plus le sport professionnel se rapproche des règles de fonctionnement du secteur marchand, moins il devient légitime, pour les collectivités territoriales de financer des clubs professionnels au travers de subventions, d'achats de prestations voire d'infrastructures qui profitent de moins en moins au reste de la population et au sport amateur. C'est d'autant plus vrai lorsque ces subventions ne constituent qu'une part minime ou limitée du budget des clubs concernés, comme c'est le cas pour de nombreux clubs de Ligue 1 et du Top 14 qui sont, de fait, arrivés à maturité.

On pourrait faire valoir que les collectivités ne sont pas obligées de financer les clubs et qu'elles ne le font que librement et en connaissance de cause, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales. Ce serait, en réalité, sous-estimer le caractère déséquilibré de la relation entre les collectivités et les clubs. Comme le faisait remarquer Alain Serre, conseiller à la chambre régionale des comptes de Languedoc lors de son audition par votre mission : *« le club tire sa puissance de l'opinion publique. La collectivité n'a d'autre choix que de le soutenir, sous l'œil des médias, et pour des raisons de notoriété. Elle est en situation de faiblesse et ne sait même pas précisément quelle utilisation est faite de ses concours financiers, subventions d'intérêt général ou prestations de services : reprise du logo de la collectivité, achat de places, location de loges »*. **C'est précisément à cette relation déséquilibrée qu'il convient de mettre un terme aujourd'hui, à un moment où les investissements en jeu, et donc le risque pour les collectivités, deviennent particulièrement sensibles. Il revient au législateur de fixer des limites pour préserver les finances des collectivités territoriales, appelées à connaître une sévère cure d'austérité dans les années à venir.**

#### Hausse des droits TV et baisse des subventions des collectivités territoriales

Le montant total des subventions<sup>1</sup> et partenariats des collectivités territoriales en direction des clubs professionnels des cinq principales disciplines collectives<sup>2</sup> s'établissait pour la saison 2011-2012 à près de 157 millions d'euros en baisse de 4,4 millions d'euros par rapport à la saison 2009-2010. Pour ce qui est du football, les subventions s'élevaient à 18,1 millions d'euros pour la saison 2011-2012 en L1, en baisse de 16,9 % sur cinq ans et à 12,1 millions d'euros en L2, en baisse de 35,5 % sur cinq ans également. Pour le rugby, les chiffres étaient respectivement de 15,4 millions d'euros en Top 14 (+ 25,6 % en 5 ans) et 10,8 millions d'euros en Pro D2.

<sup>1</sup> Les données mentionnées sont extraites du rapport de la Mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur de juillet 2013 rédigé par MM. Rémi Duchêne, Pierre Lepetit et Bertrand Jarrige.

<sup>2</sup> Football L1 et L2, Rugby Top14 et Pro D2, Basketball Pro A, Pro B et LFB, Handball D1M, Pro D2 et D1F, Volleyball LAM, LBM et LAF.

Parallèlement au maintien à un haut niveau des subventions publiques, on constate que les clubs professionnels ont pu bénéficier d'importantes ressources nouvelles du fait de la hausse des droits de retransmission TV. Pour le football, le montant des droits de diffusion des matches de L1 et L2 est passé de 607 millions d'euros par saison sur la période 2012-2016 à 748,5 millions d'euros (+ 23 %) pour la période 2016-2020 suite à l'appel d'offres anticipé lancé le 6 mars 2014. Pour le rugby, le montant des droits est récemment passé de 32 millions d'euros par an à 71 millions d'euros.

**La hausse des droits TV pose aujourd'hui clairement la question de la pertinence du maintien des subventions des collectivités territoriales au sport professionnel** et en particulier aux sports collectifs arrivés « à maturité » qui bénéficient déjà de ressources alternatives conséquentes.

*Source : Mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales*

Si un désengagement complet et immédiat des collectivités ne saurait être envisagé compte tenu de la place qu'occupent les clubs professionnels dans l'identité des territoires, une remise à plat ainsi qu'une clarification des rôles s'imposent afin, notamment, de préserver les ressources des collectivités. Un objectif doit être fixé, quitte à prévoir des clauses de revoyure et à accepter la perspective que les subventions resteront probablement indispensables pour certaines disciplines.

#### **4. L'indispensable montée en puissance des investisseurs privés pour financer le sport professionnel**

Dès lors que l'on accepte la perspective d'un moindre rôle des collectivités territoriales dans le financement du sport professionnel, il devient essentiel de **permettre à des investisseurs privés de pouvoir mettre en œuvre leurs projets**, ce qui passe en particulier par la construction de nouvelles infrastructures qui offriront de nouvelles sources de revenus.

C'est pourquoi, les collectivités territoriales ne doivent pas hésiter, si elles en sont d'accord, à céder les stades et arénas aux clubs professionnels et ont tout intérêt à encourager les projets de développement à l'image de l'extension du stade de Roland-Garros de la FFT et de la construction du stade de la FFR à Ris-Orangis ou des nouveaux stades de Bordeaux, Lille, Lyon et Nice.

### La délicate rénovation du Parc des Princes

Le cas de Paris<sup>1</sup> est suffisamment spécifique pour faire l'objet d'une mention particulière. Le Parc des Princes est jusqu'à présent la propriété de la Ville de Paris qui ne souhaite pas s'en défaire. Il était exploité dans le cadre d'une délégation de service public (DSP) conclue entre la Ville de Paris et la société d'Exploitation Sports Événements (SESE). Afin de permettre d'engager une profonde rénovation dans la perspective de l'Euro 2016, des négociations ont été menées au dernier trimestre 2013 qui ont abouti à l'adoption d'une convention d'occupation temporaire du domaine public (CODP) d'une durée de 30 ans permettant à la SESE contrôlée par le même actionnaire que celui du PSG de pouvoir gérer l'enceinte et de mettre en œuvre un programme de 75 millions d'euros de travaux en contrepartie d'une redevance annuelle de 1 million d'euros.

Cette solution convient à l'ensemble des parties car le PSG ne souhaitait pas se porter acquéreur d'un stade existant et ancien dont il est très difficile de changer le nom dans le cadre d'une démarche de nommage. On peut toutefois s'interroger sur le caractère optimal de cette solution puisqu'elle devrait permettre d'augmenter faiblement la jauge du stade qui passera de 48 000 à 50 000 places alors que la « norme » européenne est plus proche des 60-65 000 places<sup>2</sup>. L'architecte du stade Roger Taillibert semble penser qu'une augmentation de la jauge jusqu'à 60 000 places devrait être possible en préservant l'enceinte actuelle. Pour autant, au regard des choix réalisés par les concurrents du PSG que sont les clubs du Bayern de Munich et le club d'Arsenal, on peut se demander s'il ne serait pas bénéfique pour les contribuables parisiens comme pour le propriétaire du PSG d'envisager une cession<sup>3</sup> de l'enceinte et sa complète reconstruction.

*Source : Mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales*

Une question se pose néanmoins qui tient à la capacité et la volonté des investisseurs privés de se substituer aux collectivités pour financer le sport professionnel. Il est en effet indispensable de s'assurer de la viabilité d'un nouveau modèle qui ne pourrait se reposer sur les aides publiques, nul ne souhaitant mettre en péril l'existence même des clubs professionnels. Sur ce point, une simple comparaison internationale apparaît de nature à rassurer puisque, **dans la plupart des pays européens, il n'existe pas de subventions des collectivités territoriales aux clubs professionnels.**

En France même, les entreprises sont déjà très impliquées dans le *sponsoring* des clubs mais elles sont aujourd'hui limitées dans leurs initiatives par l'implication considérable des collectivités, qui souvent apposent leurs

<sup>1</sup> Votre mission a été reçue au Parc des Princes le 18 décembre 2013 par M. Jean-Claude Blanc, directeur général délégué du PSG.

<sup>2</sup> L'Allianz Arena du Bayern de Munich compte 66 000 places et la Veltins Arena du FC Schalke 04 possède 62 000 places tandis que l'Emirates Stadium d'Arsenal comprend 60 000 places.

<sup>3</sup> À noter que dans des entretiens accordés à L'Équipe le 3 février 2014, Mmes Anne Hidalgo et Nathalie Kosciusko-Morizet se sont déclarées favorables à une cession du Parc des Princes au PSG.

logos sur les meilleurs emplacements des maillots et limitent les conditions de l'intervention des investisseurs privés, par exemple en matière de nommage des stades.

### **5. L'ardente obligation pour le sport professionnel de renforcer sa légitimité pour rester populaire**

Certes, le sport professionnel est devenu une industrie du spectacle presque comme les autres avec ce que cela implique en termes d'augmentation des rémunérations de ses « acteurs ». Mais les clubs professionnels doivent prendre garde à ce que toute « mesure » ne disparaisse pas dans l'échelle des valeurs, au risque de se couper du soutien populaire qui donne tout son sens aux exploits sportifs. Si le « *fair-play* » financier mis en œuvre par l'UEFA ou d'autres initiatives relevant de l'autorégulation ne permettraient pas de modérer certains excès, il conviendrait de réfléchir à l'adoption de dispositifs s'inspirant du *salary cap* anglo-saxon au niveau de chaque ligue professionnelle. À cet égard, l'expérience du *salary cap* mise en œuvre par la ligue nationale de rugby à l'initiative de sa direction nationale de contrôle de gestion (DNCG) constitue un précédent dont il conviendra d'analyser les résultats afin d'en tirer des enseignements pour les autres ligues.

### **6. La réaffirmation de la responsabilité sociale et territoriale des clubs professionnels**

Des clubs plus puissants et plus autonomes doivent également être plus présents dans la vie sociale des territoires pour mener davantage d'actions en matière d'éducation et d'insertion professionnelle. Une évolution culturelle est sans doute à conduire pour reconnaître la légitimité des clubs professionnels à devenir des référents dans ce domaine et non plus simplement des acteurs secondaires. À l'avenir, les clubs devront être jugés autant sur leurs performances sportives que sur leur capacité à rescolariser les élèves en difficulté par exemple ou à initier des parcours d'insertion pour les publics les plus éloignés de l'emploi.

## **B. LES PROPOSITIONS DE VOTRE MISSION POUR ÉMANCIPER LE SPORT PROFESSIONNEL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**Si l'on devait résumer l'esprit des propositions de votre mission en reprenant une métaphore sportive, il conviendrait sans doute de faire référence à la notion de « transfert ». Pour faire émerger le nouveau modèle que votre mission appelle de ses vœux, il est, en effet, temps de transférer un certain nombre de compétences, de moyens et de responsabilités pour dessiner le nouveau modèle économique et social du sport professionnel.**

Cinq transferts apparaissent ainsi urgents à conduire ou à parachever :

- le « transfert » des dépenses de fonctionnement vers celles d'investissement afin de permettre aux clubs de devenir propriétaires de leurs stades et de pouvoir valoriser au mieux leurs actifs ;

- le « transfert » de la compétence de régulation et de celle du contrôle de gestion des ligues et des fédérations à une véritable autorité administrative indépendante qui pourrait intégrer les moyens de l'ARJEL et des DNCG ;

- le « transfert » des subventions et des achats de prestations des collectivités territoriales vers les fondations et les fonds de dotation des clubs afin de garantir que les contreparties respecteront l'intérêt général ;

- le « transfert » aux clubs professionnels de la responsabilité de conduire des actions sociales et éducatives permettant de renforcer le lien social et d'utiliser le levier du football pour aider les jeunes en difficulté ;

- le « transfert » de la compétence générale en matière d'accompagnement du sport professionnel aux agglomérations et aux métropoles.

### **1. Transférer les subventions de fonctionnement des collectivités territoriales vers l'investissement afin de permettre aux clubs de devenir propriétaires de leurs stades**

*a) Poser le principe de la fin des subventions des collectivités territoriales pour les sports professionnels arrivés à maturité*

Les clubs professionnels sont aujourd'hui au milieu du gué dans la transition, qui les amène à quitter le giron du financement public local pour voler de leurs propres ailes grâce au soutien d'investisseurs privés. Mais **il fait peu de doute que le rythme de cette transition ne sera pas le même selon les disciplines et que de nombreux clubs pourraient ne jamais être en mesure de devenir complètement autonomes.** Du temps sera nécessaire pour trouver les nouveaux équilibres et définir les conditions d'une meilleure solidarité entre clubs.

Dans ces conditions, votre mission propose de **fixer à 2020 la fin des subventions publiques locales au sport professionnel** avec l'idée, qu'à cette date, la transition vers un nouveau modèle économique du sport professionnel devra être achevée ou, en tous les cas, bien avancée. **Il ne s'agit donc pas d'établir une quelconque date couperet, mais bien de prévoir un rendez-vous dans le cadre d'une clause de revoyure** afin de mieux distinguer les disciplines et les divisions qui seront arrivées « à maturité »<sup>1</sup> et des autres.

---

<sup>1</sup> Les disciplines arrivées « à maturité » sont celles pour lesquelles la part du financement public sera déjà devenue limitée à l'image du football et du rugby pour lesquels les subventions comptent pour

À noter que la fin des subventions aux dépenses de fonctionnement des clubs professionnels ne signifie pas l'arrêt des relations de partenariats avec les collectivités territoriales puisque votre mission propose, au contraire, d'accroître les actions menées dans le domaine social au travers des fondations et des fonds de dotation des clubs professionnels. Les financements des collectivités territoriales devront ainsi avoir systématiquement des contreparties en termes de missions d'intérêt général, comme le suggérait la Cour des comptes dans son rapport de 2009, que ce soit au travers d'actions de formation, de lutte contre la violence dans les stades ou de mesures favorisant l'intégration et la professionnalisation. **Il importe aujourd'hui de mettre un terme à la situation qui veut que les collectivités territoriales soient appelées pour combler les déficits des clubs en difficulté.**

**Proposition n° 1**

**Fixer à 2020 la fin des subventions des collectivités territoriales aux clubs professionnels de l'ensemble des disciplines arrivées à maturité**

*b) Supprimer dès 2016 les subventions des collectivités territoriales pour les clubs de Ligue 1 et du Top 14*

L'horizon de 2020 pouvant apparaître lointain et de nature à favoriser un comportement attentiste de la part des acteurs, votre mission a jugé **nécessaire d'envoyer un signal fort du changement engagé en supprimant, dès la saison 2016-2017, la possibilité de subventionner les clubs de football masculin de la Ligue 1 et les clubs de rugby du Top 14.**

Les subventions des collectivités territoriales que reçoivent les clubs de ces deux disciplines sont devenus très faibles en proportion de leurs budgets et ils disposent de ressources beaucoup plus dynamiques, notamment en matière de droits TV, de recettes de billetterie et de produits dérivés. Il apparaît en conséquence souhaitable de prévoir cette évolution sans délai, par exemple à l'occasion d'un amendement au futur projet de loi de modernisation du sport.

Concernant le choix de la saison 2016-2017, il convient d'observer qu'il s'agit de la première année d'application du nouveau prix des droits de retransmission TV pour la Ligue 1 et la Ligue 2 fixé à l'issue de l'appel d'offres lancé le 6 mars 2014. **Le montant de ces droits s'élèvera alors à 748,5 millions d'euros par saison soit une hausse de 23 % par rapport à la saison 2015-2016.** Le montant de recettes supplémentaires qui bénéficiera aux clubs professionnels s'élevant à 141,5 millions d'euros, il devrait pouvoir compenser sans réelle difficulté la suppression des subventions pour les

---

*moins de 5 % des revenus des clubs de 1<sup>re</sup> division. Dans ce cas, la discipline a pleinement basculé du côté du sport business et ses ressources dépendent principalement des droits TV, de la billetterie et des partenariats.*

clubs de Ligue 1 de football, qui s'élevait à 18,1 millions d'euros pour la saison 2011-2012, en tenant compte à la fois des subventions et des partenariats. Pour le Top 14 de rugby, le montant des subventions et des partenariats représentait 15,4 millions d'euros lors de la même saison<sup>1</sup>.

**Proposition n° 2**  
**Supprimer à partir de la saison 2016-2017**  
**les subventions et l'achat de prestations par les collectivités territoriales**  
**sans contreparties en termes d'intérêt général**  
**aux clubs de la Ligue 1 de football et du Top 14 de rugby**

*c) Renforcer la transparence sur les dépenses des collectivités territoriales en faveur du sport professionnel*

Même si votre mission est favorable à la suppression à terme des subventions, elle n'en considère pas moins comme indispensable de **renforcer, dès aujourd'hui, la transparence sur les financements des collectivités territoriales à destination du sport professionnel**. Comme le faisait remarquer Alain Serre, conseiller à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon lors de son audition : « *les collectivités ignorent si elles dépassent les plafonds, 2,3 millions d'euros pour les subventions et 1,6 million pour les prestations de services – dont le texte ne précise d'ailleurs même pas s'ils sont à comprendre en hors taxe ou toutes taxes comprises* ».

À cette fin, votre mission propose que la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur établisse chaque année un bilan des relations entre les clubs professionnels et les collectivités territoriales, ainsi que le proposait la Cour des comptes dans son rapport de 2009. Lors de son audition par votre mission, le représentant de la direction générale des collectivités locales (DGCL) avait indiqué qu'il était tout à fait possible de faire remonter les informations relatives aux subventions des collectivités aux clubs afin de pouvoir les agréger et en suivre l'évolution mais que cette demande n'avait jamais été faite jusqu'alors.

**Proposition n° 3**  
**Faire la transparence sur les relations financières**  
**entre les collectivités territoriales et le sport professionnel**  
**en chargeant la DGCL d'établir un bilan annuel agrégé**

---

<sup>1</sup> Au cours de la saison 2011-2012, la somme des subventions et des prestations des collectivités territoriales en direction des clubs professionnels masculins et féminins, de 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> divisions, de football, de rugby, de basketball, de handball et de volleyball s'élevait à près de 157 millions d'euros.

## 2. Transférer à une autorité administrative indépendante le pouvoir de régulation et la supervision du contrôle de gestion

a) *L'édition des normes et la régulation doivent être exercées par une instance indépendante*

Les fédérations sportives exercent un pouvoir réglementaire par délégation du ministre chargé des sports, sous le contrôle du juge administratif. Selon l'article L. 131-16 du code du sport, il leur revient d'édicter les règles propres à leur discipline, les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés, ainsi que les règlements relatifs aux conditions juridiques, administratives et financières auxquelles doivent répondre les associations et sociétés sportives pour être admises à participer aux compétitions qu'elles organisent.

Or, selon le rapport de la mission d'inspection<sup>1</sup> de juillet 2013, « *contrairement à ce qui se passe dans d'autres cas où le pouvoir réglementaire est délégué à une organisation professionnelle, l'État n'exerce aucun contrôle a priori, ni a posteriori sur l'opportunité ou le contenu de ces règlements* ». C'est ainsi que l'on peut se demander si ce pouvoir réglementaire ne devrait pas être mieux encadré pour être plus légitime et plus efficace.

La question apparaît d'autant plus justifiée que **cette réglementation s'apparente chaque jour davantage à la régulation d'un marché plutôt qu'à la simple organisation de compétitions sportives**. Elle prend une importance d'autant plus grande dans un contexte marqué par une hausse sensible des droits de retransmission télévisée des compétitions sportives et par la nécessité d'assurer la solidarité entre les disciplines et, au sein de chacune d'entre elles, entre les différentes formes de pratiques sportives professionnelles et amatrices. On peut observer par ailleurs que, selon la mission d'inspection précitée, les organes de contrôle de gestion « *ne sont pas équipés ni en arsenal juridique, ni en moyens pour arbitrer l'ensemble des questions qui se posent à l'occasion de l'exercice d'une activité professionnelle* ». Un tel constat amène donc à se poser la question de confier cette régulation à une autorité indépendante.

### **Quel périmètre pour une autorité de régulation du sport professionnel ?**

Une autorité de régulation du sport professionnel devrait avoir pour objectif **d'assurer l'équilibre global du secteur** en portant une attention particulière aux ressources et aux charges des clubs professionnels compte tenu du modèle économique de chaque discipline. Elle devrait également veiller à ce que les ligues professionnelles n'imposent pas à leurs partenaires des normes déraisonnables notamment en matière d'équipements sportifs.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport de mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur, p. 3 – juillet 2013.

Comme le propose le rapport de la mission d'inspection<sup>1</sup>, cette nouvelle autorité pourrait également rassembler des compétences qui sont aujourd'hui exercées par d'autres instances dans une logique de cohérence, de lisibilité et d'efficacité :

- **le contrôle de la concurrence et des aides publiques** : le manque de transparence sur les subventions attribuées par chaque niveau de collectivités territoriales peut être à l'origine de distorsions et la spécificité du secteur du sport justifie des règles particulières et distinctes du droit commun de la concurrence ;

- **la régulation des paris sportifs** : exercée par l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), elle participe du modèle économique du sport professionnel ;

- **la régulation du secteur audiovisuel** : elle est assurée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) mais ce dernier ne traite pas spécifiquement la question des droits de retransmission audiovisuelle ;

Pour les rapporteurs de la mission d'inspection, « *l'arbitrage entre ces différentes sources de droit est certes fait par les tribunaux, mais le besoin de sécurité juridique indispensable à la conduite d'une entreprise pourrait justifier qu'une autorité de régulation unique soit chargée d'arbitrer entre ces différentes considérations* ». Ils ajoutent que « *cet arbitrage devrait être fait par les fédérations sportives, or celles-ci ne sont pas les mieux placées pour exercer la régulation, car leurs membres et les dirigeants dont ils sont issus défendent légitimement des intérêts particuliers antagonistes avec ceux que doit protéger la régulation* ».

Votre mission ne peut que partager cette analyse et proposera donc en conséquence la création d'une véritable autorité indépendante dotée de compétences précises, sur le modèle du CSA.

*Source : Mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales*

La création d'une nouvelle autorité indépendante chargée de réguler le sport professionnel se justifie d'abord par le changement de modèle économique. La « télévision dépendance » des grands championnats pose la question des modalités d'attribution et surtout de répartition des droits TV. La fragilité de la santé financière des clubs professionnels, qui sont nombreux à accuser des déficits du fait d'une masse salariale exponentielle, appelle un renforcement de la supervision financière, tandis que le déficit d'investissement nécessite des incitations très fortes à faire évoluer la structure même des dépenses des clubs.

Or, force est de constater qu'aujourd'hui l'organisation du sport professionnel ne donne pas satisfaction du fait, notamment, de l'ascendant pris par les ligues sur les fédérations qui sont chargées de cette régulation. Dès lors, les ligues, dominées par quelques clubs, imposent trop souvent leurs vues aux diffuseurs et aux autres parties prenantes que sont les collectivités territoriales, au détriment de l'intérêt général qui doit demeurer l'objectif d'une régulation harmonieuse.

---

<sup>1</sup> Voir rapport précité p. 9.

Pour les collectivités territoriales, il apparaît essentiel de ne plus subir les normes nationales édictées unilatéralement par les fédérations<sup>1</sup>. Comme l'expliquait, en effet, Alain Serre, conseiller à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, lors de son audition par votre mission : « *Les fédérations ne peuvent imposer des normes commerciales, mais les collectivités, dans les faits, sont incitées à construire des stades qui donnent satisfaction aux fédérations, sous peine d'une répartition des droits TV défavorable au club résident* ».

Il pourrait donc être demandé à cette nouvelle autorité, non seulement de veiller à un juste retour des investissements des différents acteurs, mais aussi à ce que les normes définies par les ligues et les fédérations restent supportables par les collectivités. Il en est de même concernant la question des redevances pour les enceintes sportives, dont les critères sont aujourd'hui fixés par la jurisprudence mais dont le niveau reste, en réalité, souvent sous-évalué. À l'avenir, les modalités de calcul pourraient être déterminées par la nouvelle autorité qui serait la mieux à même de trouver un juste équilibre.

C'est pourquoi, il apparaît nécessaire de confier à un collège de personnalités indépendantes des intérêts du secteur et dotées d'une expertise indiscutable la mission d'assurer une régulation efficace tenant compte de l'ensemble des intérêts en présence. Cette autorité aurait pour mission d'édicter les règles applicables et de contrôler leur application afin d'assurer l'équité des compétitions et la pérennité des clubs. Comme le proposait la mission d'inspection de juillet 2013, « *cette autorité pourrait intégrer des missions actuellement dévolues à d'autres autorités de régulation qui interviennent dans le domaine du sport, telles que l'ARJEL, voire le CSA* », car il ne saurait être envisageable de créer *ex nihilo* une structure supplémentaire. L'objectif de votre mission est bien de regrouper des moyens existants afin de leur donner plus d'efficacité et non de complexifier encore une organisation du sport professionnel polycentrique.

**Les missions d'un nouveau  
Conseil supérieur du sport professionnel (CSSP)**

Les missions du CSSP que votre mission se propose de créer doivent recouvrir les 3 grandes fonctions de régulation, à savoir l'édiction des règles relatives à l'organisation des compétitions et à leur diffusion audiovisuelle, le contrôle de l'application de ces règles et les sanctions à l'encontre des contrevenants.

---

<sup>1</sup> La question des normes internationales est évidemment d'une autre nature et ne peut être résolue dans le cadre d'une régulation nationale sauf à considérer que l'émergence d'un modèle français de régulation pourrait permettre de renforcer le poids des fédérations françaises dans les instances internationales.

Le pouvoir normatif du CSSP pourrait, selon votre mission, recouvrir les champs suivants :

- la détermination des conditions permettant de garantir la pérennité du modèle économique du sport professionnel (ex : nature des compétitions et de l'aléa sportif, fixation d'un *salary cap*, solidarité entre le sport professionnel et amateur et entre les disciplines, répartition des droits audiovisuels...);
- la supervision du contrôle de gestion des clubs professionnels à travers les DNCG ;
- le contrôle des subventions publiques de toutes natures et la détermination des critères de fixation des redevances afin de concilier respect de la concurrence et spécificités du sport professionnel ;
- le suivi des normes imposées par les fédérations et les ligues aux collectivités territoriales afin de s'assurer de leur cohérence et de leur nécessité ;
- l'évaluation de la solidité des plans de financement des nouveaux stades et des nouvelles arènes qui devraient être homologués par le CSSP avant de pouvoir accueillir des compétitions officielles ;
- la régulation des paris sportifs qui relève aujourd'hui de l'ARJEL.

*Source : Mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales*

L'organisation du nouveau CSSP pourrait s'inspirer de celle du CSA telle que modifiée par la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public qui a prévu un collège de sept membres, dont trois désignés par le président de l'Assemblée nationale et trois par le président du Sénat. Dans chaque assemblée parlementaire, les conseillers seraient désignés après avis conforme de la commission permanente chargée des affaires culturelles à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le président du CSSP pourrait être nommé par le Président de la République.

**Proposition n° 4**

**Créer un « Conseil supérieur du sport professionnel » (CSSP),  
autorité indépendante regroupant notamment les DNCG et l'ARJEL,  
composée de toutes les parties prenantes pour réguler le sport professionnel**

**Proposition n° 5**

**Reconnaître au CSSP des compétences sur la création  
de nouveaux stades, l'aléa sportif, les « licences clubs »,  
les redevances et la répartition des droits audiovisuels**

*b) Garantir l'indépendance du contrôle de gestion en le rattachant à l'autorité administrative indépendante*

Ainsi que votre mission a pu le constater, la situation du sport professionnel demeure paradoxale. En dépit de la hausse des droits TV, la santé financière des clubs professionnels reste fragile et a même tendance à se dégrader pour certaines disciplines. Les ambitions de développement des clubs sont contraintes par les réalités économiques et l'inégal intérêt du public. Les collectivités territoriales continuent donc à être sollicitées plus que de raison lorsqu'un club connaît des difficultés, même si les montants des aides sont à la baisse. La multiplication des « périls » pose ainsi la question du contrôle de gestion, de son organisation comme de son efficacité.

Le contrôle de gestion est exercé en France par les DNCG, qui ont pour mission d'assurer la pérennité des clubs notamment pour garantir l'équité sportive. Chaque DNCG auditionne régulièrement les clubs pour apprécier leur santé financière et demander, le cas échéant, une augmentation des fonds propres. Alors qu'il leur incombe également de contribuer à la régulation économique des championnats, il convient toutefois d'observer que les présidents de clubs s'opposent à ce que les DNCG interviennent pour réguler le nombre des participants à chaque championnat, ce qui illustre la limite de leur rôle. Lors de son audition par votre mission, Richard Olivier, président de la DNCG de la ligue de football professionnel (LFP) s'est félicité qu'aucun club n'ait fait faillite au cours des vingt-cinq ans d'existence de la direction, mais il n'a pas exclu que cela puisse arriver compte tenu du risque que représentent les stades.

Si les DNCG ont assurément permis d'éviter des catastrophes financières, on peut toutefois s'interroger sur leur adéquation à la situation que connaissent les clubs et les ligues compte tenu de l'afflux d'investisseurs nouveaux et l'augmentation des ressources issues des droits TV. À cet égard, le constat réalisé par la mission d'inspection<sup>1</sup> de juillet 2013 apparaît particulièrement inquiétant puisque, selon les rapporteurs, Rémi Duchêne, Pierre Lepetit et Bertrand Jarrige<sup>2</sup>, « en dépit des efforts de plusieurs DNCG, le contrôle de gestion actuellement mis en œuvre n'atteint pas ses objectifs qui sont d'assurer l'équité des compétitions et la pérennité des clubs sportifs, en particulier parce que la volonté du législateur de doter les organes de contrôle de gestion d'un pouvoir d'appréciation indépendant n'a pas été traduite dans les règles et les organisations adoptées par les fédérations »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport de la mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur établi conjointement par l'IGA, l'IGF et l'IGJS.

<sup>2</sup> MM. Rémi Duchêne et Bertrand Jarrige ont été auditionnés par votre mission le 9 avril 2014.

<sup>3</sup> Rapport de la mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur.

---

Les inspecteurs rappellent à juste titre que l'article L. 132-2 du code du sport modifié par la loi du 1<sup>er</sup> février 2012 prévoit que « *les fédérations qui ont constitué une ligue professionnelle créent un **organisme, doté d'un pouvoir d'appréciation indépendant**, assurant le contrôle administratif, juridique et financier des associations et sociétés sportives participant aux compétitions qu'elles organisent. Cet organisme a pour mission d'assurer la pérennité des associations et sociétés sportives, de favoriser le respect de l'équité sportive et de contribuer à la régulation économique des compétitions* ».

Or, selon ces mêmes inspecteurs, si le contrôle de gestion fonctionne bien en France, « *l'indépendance des DNCG est fragile car elle ne repose que sur l'éthique individuelle des experts et des dirigeants des organisations sportives* ». Plus précisément, ceux-ci mettent en évidence « *un **risque de conflit d'intérêts élevé*** » dans des organisations où « *le pouvoir de décision, tant en matière de définition des règles que de mise en œuvre des contrôles, appartient à ceux qui doivent observer ces règles et sont soumis à ces contrôles* ». Lors de leur audition par votre mission, les inspecteurs ont indiqué qu'il pouvait arriver que des décisions prises par une DNCG soient réformées par les instances dirigeantes de la fédération comme ce fut le cas pour le club du Mans maintenu en L2 à l'été 2002 contre l'avis de la DNCG. Ce club a finalement été placé en liquidation judiciaire à l'issue de la saison suivante.

Le statut actuel des DNCG est-il, dans ces conditions, compatible avec ce qu'est devenu le sport professionnel ? Ne faudrait-il pas le faire évoluer pour leur permettre de relever les défis de notre époque qui ne ressemble en rien aux années 1990 ? Que penser, enfin, des propositions visant à la supprimer<sup>1</sup> dans le football au motif que le *fair-play* serait suffisant ?

À tout le moins, votre mission souscrit aux recommandations de la mission d'inspection qui appelait de ses vœux une meilleure définition des conditions de nomination et de révocation, de la durée des mandats, des incompatibilités, des règles relatives aux conflits d'intérêts et des modalités d'appel des décisions, ainsi que des moyens qui doivent être dévolus à ces organes. Elle ne peut également que soutenir l'idée de mieux garantir le respect des décisions des DNCG, qui ne doivent pas pouvoir être remises en cause par les fédérations en dehors d'une procédure formalisée d'appel.

Mais, au-delà de ces précautions essentielles, votre mission estime que **le moment est sans doute venu de délier véritablement les DNCG des ligues pour les rattacher à l'autorité administrative indépendante dont elle vous a proposé la création**. Un tel regroupement de moyens éviterait non seulement de créer une nouvelle institution *ex nihilo* mais permettrait aussi

---

<sup>1</sup> Jean-Michel Aulas, président de l'OL, a proposé dans *Le Parisien* du 18 avril 2014 de supprimer la DNCG au motif qu'« on ne peut pas avoir des organes de contrôle différents entre la France et l'Europe, avec une direction nationale du contrôle de gestion (DNCG) française et le *fair-play* financier en Europe ».

de consolider une véritable expertise publique en matière de régulation du sport professionnel au sein d'une structure véritablement indépendante.

On relèvera que la proposition de votre mission concernant l'indépendance des DNCG n'est pas sans rappeler la **proposition n° 19 du rapport de juillet 2013 de Thierry Braillard, secrétaire d'État aux sports, alors député, qui proposait de doter la direction nationale du contrôle de gestion du statut d'autorité administrative indépendante** et de pouvoirs de contrôle renforcés<sup>1</sup>.

**Proposition n° 6**  
**Garantir l'indépendance et la pérennité du contrôle de gestion par le rattachement des DNCG et de leurs agents au nouveau CSSP**

*c) Permettre aux collectivités territoriales de mieux évaluer leurs dépenses en faveur du sport professionnel*

Afin de renforcer la transparence au niveau des collectivités territoriales, votre mission estime utile de prévoir qu'elles devront établir, chaque année, un bilan comptable retraçant l'ensemble des aides directes et indirectes versées au sport professionnel ainsi qu'une étude d'impact économique et social. L'objectif de cette étude pourrait être de **mesurer précisément le « retour sur investissement » des actions menées par les collectivités territoriales en faveur du sport professionnel.**

De tels indicateurs qualitatifs font aujourd'hui défaut pour apprécier dans sa globalité l'intérêt pour une collectivité de soutenir le développement du sport professionnel.

**Proposition n° 7**  
**Obliger les collectivités territoriales à établir un bilan annuel comptable retraçant l'ensemble des aides directes et indirectes au sport professionnel et à la réalisation d'une étude d'impact économique et social**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale sur le fair-play financier européen et son application au modèle économique des clubs de football professionnel français, 3 juillet 2013.

### **3. Substituer aux achats de prestations des collectivités territoriales des partenariats avec les fondations et les fonds de dotation des clubs professionnels**

Si votre mission est favorable à la fin des subventions des collectivités territoriales aux clubs professionnels, elle propose de **conserver la possibilité, pour une collectivité territoriale, de financer des prestations de service mais de mieux les encadrer en modifiant l'article L. 113-3 du code du sport**<sup>1</sup>.

Certains achats de prestations peuvent, en effet, être assimilés à des subventions déguisées, à l'image de l'achat d'espaces publicitaires autour des terrains pour faire figurer les logos des collectivités territoriales. D'autres achats, comme ceux de places distribuées sans véritable transparence, ne peuvent être considérés de ce fait comme étant nécessairement conformes à des objectifs d'intérêt général.

Dans ces conditions, il serait souhaitable de substituer aux **achats de prestations de véritables partenariats au moyen de concours financiers apportés par les collectivités territoriales dans le cadre de conventions**<sup>2</sup> **signées avec les fondations et les fonds de dotation des clubs professionnels. Ces partenariats porteraient sur des projets d'intérêt général** tenant, par exemple, à des projets éducatifs, à des actions d'insertion sociale, à des initiatives culturelles ou encore à des actions de lutte contre la délinquance et les comportements antisociaux. À cet égard, la question du plafonnement mériterait sans doute d'être réexaminée dans le cadre d'un échange avec les différentes parties prenantes.

#### **Proposition n° 8**

#### **Transformer les achats de prestations en partenariats avec les fondations et les fonds de dotations des clubs professionnels**

Les fonds de dotation ont été créés par l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie afin de recevoir et de gérer, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et d'utiliser les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général ou les redistribuer pour assister une personne morale à but

<sup>1</sup> L'article L. 113-3 du code du sport prévoit que : « les sommes versées par les collectivités territoriales ou leurs groupements aux sociétés sportives en exécution de contrats de prestation de services, ou de toute convention dont l'objet n'entre pas dans le cadre des missions d'intérêt général visées à l'article L. 113-2, ne peuvent excéder un montant fixé par décret ».

<sup>2</sup> Dans cet esprit, les collectivités n'achèteraient plus de prestations comme des billets pour les redistribuer mais cofinanceraient les actions des clubs à destination des publics cibles afin de s'assurer de la finalité caritative des financements.

non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général.

Les clubs professionnels de football sont de plus en plus nombreux à recourir à cette structure qui présente l'avantage de la simplicité de constitution – une déclaration à la préfecture assortie du dépôt de ses statuts – et de sa souplesse de fonctionnement. L'OL, l'OM, le TFC et Montpellier ont ainsi créé récemment un fonds de dotation qui leur permet de développer des activités à dominante sociale et éducative.

Toutefois, la loi de 2008 a prévu un régime très restrictif concernant les dotations publiques puisque son article 140 prévoit qu'« *aucun fonds public, de quelque nature qu'il soit, ne peut être versé à un fonds de dotation* » tout en précisant qu'« *il peut être dérogé à cette interdiction, à titre exceptionnel, pour une œuvre ou un programme d'actions déterminé, au regard de son importance ou de sa particularité* », les dérogations étant accordées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget.

Dans l'esprit de votre mission, le recours aux fonds de dotation doit permettre de mieux s'assurer que les crédits des collectivités territoriales sont bien employés afin de financer des actions d'intérêt général. Il lui semble légitime, dans ces conditions, d'envisager un assouplissement du régime juridique des fonds de dotation afin de permettre cette pratique de manière pérenne.

Pour les clubs, les fonds de dotation et les fondations ne sont pas exclusifs les uns des autres et, si la communication a tendance à être portée par la marque de la fondation, les partenariats sont de plus en plus fréquemment noués dans le cadre du fond de dotation. Il conviendra, de ce fait, de s'interroger sur l'articulation juridique entre ces deux entités afin de sécuriser les clubs professionnels.

**Proposition n° 9**

**Modifier le régime des fonds de dotation afin de permettre  
les achats de prestations par les collectivités territoriales  
pour conduire des actions d'intérêt général**

**4. Transférer aux ligues et aux clubs professionnels une  
responsabilité dans la conduite des actions sociales et  
éducatives**

Le sport professionnel est devenu un catalyseur de l'enthousiasme populaire, il mobilise les passions et porte des valeurs positives comme le dépassement, l'effort, la persévérance. Rien d'étonnant, dans ces conditions, à ce que la dynamique sportive puisse être mobilisée pour conduire des projets sociaux, notamment à destination des publics les plus éloignés des

politiques publiques d'insertion. Et le football, compte tenu de sa prééminence, doit bien évidemment montrer l'exemple.

« *Using the power of football to positively change lives* »<sup>1</sup>, cette devise de la *Premier League* anglaise de football illustre cette volonté d'utiliser le sport pour aider des populations qui connaissent des risques d'exclusion. Au cours des trois dernières années, le programme « *Creating Chances* » de la ligue a investi 111,6 millions de livres sterling dans les actions locales qui ont bénéficié à 14 millions de personnes. Afin d'accroître cet effort, un fonds a même été créé en septembre 2010, le « *Premier League Charitable Fund* », qui a vocation à piloter des initiatives tant au niveau national que local. Ce fonds, doté d'un budget annuel de 10 millions de livres sterling, intervient dans cinq domaines : la cohésion sociale, l'éducation, la santé, la pratique sportive et l'international.

Votre mission considère que la légitimité du football français passe également par le développement de tels programmes « caritatifs » et souhaite inviter la LFP à mieux assumer ses responsabilités sociales en créant, à son tour, un dispositif ambitieux destiné à des programmes sociaux et éducatifs au niveau local. Une telle structure pourrait être dotée de moyens prélevés, par exemple, sur les recettes des droits TV. Les autres ligues professionnelles pourraient également créer de telles structures, en fonction de leurs moyens, afin de consolider leur implication dans le développement de leur territoire et renforcer encore leur identité.

#### **Proposition n° 10**

**Inviter les ligues à se doter de leur propre fonds de dotation ou fondation pour développer un programme national d'initiatives et coordonner l'action des clubs**

Plusieurs clubs ont déjà pris des initiatives ambitieuses en créant des fondations et/ou des fonds de dotation afin de mieux s'ancrer dans leur territoire et de participer à leur développement. Compte tenu de leurs moyens limités, ces structures ont tendance à s'appuyer sur des partenariats avec des associations qui ont la légitimité et les compétences pour mettre en œuvre des projets d'intérêt général.

C'est ainsi que l'OL a créé l'OL Fondation<sup>2</sup> en 2007 qui aide des associations comme *Sport dans la Ville* (accompagnement des jeunes des quartiers) ou le *Centre Léon Bérard* (soutien à la recherche contre le cancer). Les joueurs du club sont associés à ces initiatives et n'hésitent pas à s'impliquer dans des actions de solidarité. Avec la création de son stade des lumières, l'OL prévoit de passer une étape nouvelle en y installant une

<sup>1</sup> « *Utiliser le pouvoir du football pour améliorer les vies.* »

<sup>2</sup> L'OL Fondation intervient dans 4 domaines principaux : l'insertion par le sport, l'éducation, l'aide aux personnes malades et hospitalisées et le soutien au sport amateur.

structure, le CENACLE, chargée d'accompagner les projets associatifs. Lors de la saison 2012-2013, les dotations en numéraires à l'OL Fondation s'élevaient à 172 744 euros et atteignaient même 289 381 euros en tenant compte des apports complémentaires en termes de places de match, produits dérivés de l'OL et des opérations de communication.

L'OM a développé pour sa part le programme « OM Attitude »<sup>1</sup> depuis avril 2000, qui bénéficie du statut de fonds de dotation depuis octobre 2010. « OM Attitude » a pour objet de « *soutenir et conduire toute mission d'intérêt général visant à porter et/ou soutenir des projets à caractère social, humanitaire, caritatif, culturel et environnemental* ». Comme pour l'OL, le projet de l'OM vise moins à utiliser les fonds du club qu'à mobiliser son image médiatique au service des associations, afin de permettre aux supporters (particuliers et entreprises privées) de s'engager, par le don, aux côtés du club.

Le Montpellier Hérault FC a également fait le choix de créer un fonds de dotation financé par les dons de particuliers ou d'entreprises. Ce programme « *Espoir orange et rêve bleu* »<sup>2</sup> propose une visibilité aux entreprises mécènes auprès des publics qui participent aux événements.

On peut enfin mentionner les initiatives du TFC, qui a créé sa fondation en 2010 avec un budget annuel de 150 000 euros, auquel s'ajoute la mise à disposition de 100 000 places pour les matchs du club. Cette fondation a développé un programme ambitieux de formation des animateurs dans 1 000 clubs de sport de la région. Elle mène également un programme « *Jeunes citoyens supporters* » destiné à lutter contre les comportements antisociaux dans les stades. Afin de pouvoir associer de nouveaux partenaires, le TFC prévoit également la création prochaine d'un fonds de dotation qui lui permettra une plus grande souplesse de gestion.

Si ces initiatives sont les bienvenues, force est de constater qu'elles sont encore minoritaires et ne disposent pas encore de moyens suffisants pour peser véritablement sur le développement local. Par ailleurs, une majorité de clubs n'a pas encore franchi le pas de ces actions citoyennes, ce qui illustre le chemin restant à parcourir pour faire évoluer le rôle et l'image du sport professionnel.

L'ensemble des clubs qui mènent ces actions caritatives en sont satisfaits et mettent en exergue le fait qu'elles permettent d'associer les joueurs et de donner une autre image du football. Or, comme l'indiquait à votre mission le président du comité national olympique et sportif français

---

<sup>1</sup> OM Attitude intervient prioritairement dans 4 domaines : éducation / culture, promotion de la mixité et de la solidarité collective, santé et recherche médicale et protection de l'environnement / écocitoyenneté.

<sup>2</sup> Le programme « Espoir orange et rêve bleu » s'est fixé 6 domaines d'action prioritaires : la jeunesse, le handicap et la santé, l'intégration des femmes, le soutien aux grandes causes, le soutien au sport amateur et l'intégration sociale.

(CNOSF), Denis Masseglia, on ne peut que regretter que le sport professionnel ne communique pas sur ce qui fait « *sa force et sa valeur* ».

Dans ces conditions, votre mission estime **nécessaire de généraliser la création de fondations ou de fonds de dotation par l'ensemble des clubs de 1<sup>re</sup> division des grandes disciplines collectives**. Elle estime également qu'il serait légitime de **prévoir qu'une fraction des recettes de ces clubs soit consacrée au développement de ces actions citoyennes**. Le montant de ce « plancher » pourrait faire l'objet d'un débat avec l'ensemble des parties prenantes.

**Proposition n° 11**

**Prévoir la création de fondations et/ou de fonds de dotation par l'ensemble des clubs de 1<sup>re</sup> division de chaque discipline dans le cadre de la responsabilité sociale de l'entreprise (RSE)**

**Proposition n° 12**

**Convenir que les clubs professionnels de 1<sup>re</sup> division de chaque discipline devront obligatoirement consacrer une fraction de leurs revenus à des actions sociales au travers d'une fondation ou d'un fonds de dotation**

**5. Transférer progressivement la propriété des enceintes sportives aux clubs professionnels et aux fédérations**

Dans la nouvelle économie du sport, un stade ou une aréna constitue d'abord un moyen de production qu'il faut moderniser et adapter en permanence. Il n'y a, en ce sens, pas de raison de les distinguer des autres moyens de production que constituent les usines, les bureaux, les entrepôts ou les multiplexes de cinéma et les parcs d'attraction.

Pourtant, pour les collectivités, les enceintes sportives continuent souvent à être considérées comme des éléments du patrimoine communal qui participent à la définition de l'identité locale. C'est ce constat qui a amené nos collègues Jean-Marc Todeschini et Dominique Bailly à estimer à la fois qu'il ne devait pas y avoir de « *modèle unique de propriété ou de gestion des grands équipements sportifs* », mais qu'il était nécessaire de pouvoir « *impliquer et intéresser davantage les clubs professionnels dans la possession ou l'exploitation du stade ou de la salle qu'ils utilisent* »<sup>1</sup>.

Sans mettre en doute cet attachement local aux enceintes sportives, il est apparu à votre mission que **la forte dégradation des finances publiques locales devait amener à opérer des choix différents pour l'avenir** et que, là

---

<sup>1</sup> Grands stades et arénas : pour un financement public les yeux ouverts, *Rapport d'information n° 86 (2013-2014)*, pp. 35 et 36.

encore, il était nécessaire de faire évoluer notre culture pour tenir compte des nouvelles réalités.

*a) La nécessité de mettre fin à la propriété publique des infrastructures sportives professionnelles*

Comme votre mission a pu le constater, **une grande différence entre la France et les autres pays européens tient au fait que les clubs y sont souvent propriétaires de leur stade**<sup>1</sup>. Par ailleurs, il apparaît que le système français comporte de nombreuses anomalies - mises à disposition à titre gratuit ou presque, absence de convention - qui sont autant de sources de conflits et de contentieux. Dans ces conditions, la collectivité est souvent prise au piège des exigences du club résident.

Comme l'a indiqué Alain Serre, conseiller à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon lors de son audition : *« les clubs sont des sociétés privées, avec lesquels les collectivités ont des relations ambiguës. C'est la raison pour laquelle ils veulent devenir propriétaires des stades : c'est un actif dans leur bilan, et un centre de profit, car les équipements comptent maintenant des restaurants, des cinémas, des garderies ou des piscines... Leur situation est étrange : des sociétés privées, dont les moyens de production appartiennent à une collectivité mais sont mis à leur disposition quasi exclusive. Les relations étaient plus claires quand il s'agissait d'acteurs associatifs. »*

**Enfin le recours aux PPP apparaît comme un procédé relativement dangereux puisqu'il incite les collectivités à « surdimensionner » leurs investissements et leur fait porter l'essentiel du risque financier tout en réduisant pour la collectivité les perspectives de retour sur investissement, ceci au bénéfice du partenaire.**

Si votre mission est convaincue qu'il faut avancer sur la voie de la responsabilisation des clubs professionnels vis-à-vis de la question de la propriété des enceintes, **elle n'entend pas proposer de démarche autoritaire et globale qui serait contreproductive**. Là encore, elle souhaite fixer un horizon et déterminer un processus évolutif en distinguant les infrastructures existantes des nouveaux projets.

**Concernant les infrastructures existantes, votre mission souhaite laisser la liberté aux collectivités territoriales d'en garder ou non la propriété** sachant que leur ancienneté et leur inadaptation peut constituer un frein à une éventuelle reprise par un club professionnel.

<p style="text-align: center;"><b>Proposition n° 13</b> <b>Permettre aux collectivités qui le souhaitent de conserver la propriété de leurs infrastructures sportives professionnelles</b></p>
--

---

<sup>1</sup> 18 des 20 premiers clubs du classement de l'UEFA seraient propriétaires de leur stade selon M. Jean-Michel Aulas, président de l'OL auditionné par votre mission.

Elle estime néanmoins nécessaire que les collectivités territoriales qui souhaitent demeurer propriétaires de leurs enceintes dédiées au sport professionnel **en délèguent entièrement la gestion au club résident**, afin que celui-ci puisse l'intégrer dans sa stratégie économique et développer des programmes de fidélisation et d'amélioration de la qualité de service. Ce mode d'organisation, qui a été retenu pour le stade du Havre pourrait convenir particulièrement aux clubs de 2<sup>e</sup> division dont les budgets ne sont pas comparables à ceux de 1<sup>re</sup> division.

**Proposition n° 14**  
**Inciter les collectivités qui entendent conserver la propriété**  
**de leurs infrastructures sportives professionnelles**  
**à en déléguer la gestion aux clubs résidents**

Pour permettre aux clubs de 1<sup>re</sup> division de poursuivre leur développement, votre mission propose de **modifier le droit en vigueur afin de privilégier, pour les collectivités territoriales, les investissements des clubs dans leurs infrastructures de préférence à un soutien à leurs dépenses de fonctionnement**. Une telle dérogation constituerait une démarche vertueuse puisqu'elle viserait à détacher - à terme - les clubs professionnels des collectivités territoriales. Elle permettrait également de rétablir une certaine équité entre les clubs qui ont pu bénéficier d'aides publiques dans la perspective de la préparation de l'Euro 2016 et les autres.

Votre mission propose ainsi de **modifier l'article L. 113-1 du code du sport pour prévoir que les collectivités territoriales et leurs groupements pourront apporter des aides aux projets de construction, de rénovation ou de rachat des enceintes sportives dès lors que le club résident en deviendra propriétaire**. Ces aides pourraient prendre la forme soit de subventions, soit de cautionnements ou de garanties d'emprunt dans le prolongement de ce que prévoyait la loi n° 2011-617 du 1<sup>er</sup> juin 2011 relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016.

Limitées dans le temps, ces aides publiques à l'investissement pourraient toutefois être plafonnées afin de préserver les finances locales et de ne pas constituer une distorsion de concurrence pour les autres clubs.

**Proposition n° 15**  
**Modifier l'article L. 113-1 du code du sport pour faciliter**  
**le rachat des stades par les clubs professionnels**  
**et financer la construction de nouvelles enceintes**

Une telle dérogation devrait être compatible avec la réglementation européenne telle qu'elle résulte de la décision de la Commission européenne de décembre 2013 sur la légalité des aides publiques pour la construction et la rénovation des stades pour l'Euro 2016.

**Les aides d'État à la construction et à la rénovation des stades  
et le droit européen**

La Commission européenne a autorisé le 18 décembre 2013 les aides françaises à la construction et à la rénovation des stades en prévision de l'Euro 2016 pour un montant estimé à 1 052 millions d'euros. Elle a justifié sa décision par le fait qu'à l'issue de la compétition, les clubs et les citoyens pourront continuer de disposer de ces stades pour y organiser des événements sociaux, sportifs et culturels. La Commission a donc conclu que la mesure renforcerait la promotion du sport et de la culture sans fausser indûment la concurrence au sein du marché intérieur de l'UE. **Une aide de ce type peut en effet être jugée compatible avec le marché intérieur si elle contribue à la réalisation d'un objectif commun de l'UE sans fausser indûment la concurrence au sein du marché intérieur.**

Les arguments développés par la Commission pour les stades de l'Euro 2016 sont aisément transposables pour les autres stades qui accueillent des clubs qui participent également à la promotion du sport et de la culture. Concernant l'argument de la concurrence, ce sont précisément ces clubs qui pourraient souffrir d'une distorsion de concurrence dans les années à venir puisqu'ils n'ont pas bénéficié de crédits pour la modernisation de leurs enceintes. Une modification du droit en vigueur afin de permettre, pendant une durée limitée et pour des montants plafonnés, d'aider ces clubs à investir dans leurs installations a de bonnes chances d'être compatible avec la législation européenne sur les aides d'État d'autant plus que seraient en parallèle interdites les subventions et autres prestations qui financent les charges « générales ».

*Source : Mission commune d'information sur le sport professionnel  
et les collectivités territoriales*

Concernant les infrastructures à venir, votre mission souhaite **systématiser les études d'impact financier** avant la construction de nouvelles enceintes sportives. Ces études devront, notamment, prendre en compte des scénarii défavorables de relégation en division inférieure pendant au moins deux saisons comme cela a été fait dans le cas de Lyon à l'occasion de la construction de son nouveau stade.

**Proposition n° 16**  
**Systematiser les études d'impact financier**  
**avant la construction de nouvelles enceintes**

Mais une évolution décisive devrait aussi consister à **limiter le montant des fonds publics alloués à la construction des grandes enceintes**

**sportives dédiées au sport professionnel à 50 % du coût total hors taxes lorsque l'on additionne le coût du stade et celui des infrastructures environnantes (voirie, transports, environnement, etc.).**

Une telle réglementation semble nécessaire pour limiter l'implication financière des collectivités territoriales et donner une impulsion significative à la responsabilisation des clubs professionnels. Cela reviendrait concrètement à interdire, **pour l'avenir, un financement public local intégral des nouvelles grandes enceintes réservées prioritairement au sport professionnel.** En pratique, cette règle concernerait les équipements, comme les stades et les arénas dédiés aux clubs professionnels.

**Proposition n° 17**

**Limiter le montant des fonds publics alloués à la construction des nouvelles enceintes sportives réservées au sport professionnel à 50 % du coût total hors taxes**

Comme corollaire du principe précédent, votre mission propose également de **proscrire le recours aux PPP par les collectivités territoriales pour financer de nouveaux stades.** Ce dispositif, qui permet aux collectivités de rester propriétaires des stades à l'issue d'une période de plusieurs dizaines d'années au cours desquelles elles seront redevables d'un loyer auprès de l'entreprise ayant construit l'équipement, a démontré qu'il était à la fois coûteux et qu'il ne répondait pas au besoin des clubs de pouvoir devenir propriétaires de leur « outil de travail ».

**Proposition n° 18**

**Proscrire le recours aux PPP par les collectivités territoriales pour financer de nouveaux stades**

Plusieurs villes ayant eu recours à des PPP, notamment dans le cadre de la préparation de l'Euro 2016, il apparaît **nécessaire de prévoir un mécanisme permettant aux collectivités territoriales de sortir du PPP en faveur du club résident qui pourrait devenir propriétaire de l'équipement au travers d'un crédit-bail.**

Une telle solution permettrait à la fois aux collectivités territoriales concernées comme Marseille, Lille et Bordeaux de se désendetter et à leurs clubs de pouvoir intégrer cet actif dans leur bilan et de renforcer ainsi leur solidité financière.

**Proposition n° 19**

**Permettre aux collectivités territoriales engagées dans un PPP de céder leur enceinte au club résident au moyen d'un crédit-bail**

*b) Des fédérations qui doivent pouvoir développer leurs infrastructures en assumant leur financement*

La problématique des stades qui vaut pour les clubs professionnels est également une réalité pour les fédérations qui ont en charge les équipes nationales ou l'organisation de tournois internationaux à l'image de Roland-Garros. Même si la fédération concernée n'organise que peu d'événements, ces derniers doivent prendre place dans des enceintes de grandes capacités répondant aux standards internationaux.

Or, dans ce domaine également, notre pays connaît un retard significatif qui peut être préjudiciable au développement du sport dans son ensemble mais aussi aux compétitions concernées lorsqu'elles sont en concurrence avec d'autres événements sportifs.

Votre mission s'est intéressée, en particulier, à deux disciplines, le tennis et le rugby, dont l'une conduit un projet d'extension de son site et l'autre souhaite se doter d'un nouveau « grand stade ».

(1) Préserver l'avenir du tournoi de Roland-Garros

Concernant le tennis, les déplacements de votre mission au siège de la FFT à Roland-Garros puis à Wimbledon ont permis de mesurer les contraintes et les atouts du tournoi parisien.

**L'enjeu de la propriété du stade de Roland-Garros**

Aujourd'hui, la fédération française de tennis occupe le stade de Roland-Garros au titre d'une Convention d'occupation du domaine public (CODP), renouvelée en avril 2013 par le Conseil de Paris pour la période au-delà de 2015.

Les conditions de cette concession sont les suivantes :

- une durée de 50 ans ;
- une redevance annuelle composée d'une part fixe de 4,5 millions d'euros, à laquelle s'ajoute une part variable de 6 % du chiffre d'affaires (CA) au-delà de 150 millions d'euros ; aujourd'hui, avec un CA autour de 200 millions d'euros, la part variable s'élève à 3 millions d'euros, soit un total part fixe + part variable de 7,5 millions d'euros annuels ;
- les travaux de modernisation du stade sont autofinancés à près de 95 % par la FFT, la Ville de Paris apportant une subvention de 20 millions d'euros sur les 340 millions d'euros du budget prévisionnel (N.B. : depuis l'origine du stade, tous les travaux successifs ont été intégralement autofinancés).

Compte tenu de ces éléments, la FFT se trouve dans la situation paradoxale d'un locataire qui acquitte un loyer élevé et qui, en plus, finance d'importants travaux qui permettront d'augmenter le loyer. En effet, la modernisation du stade de Roland-Garros doit notamment permettre à la FFT de renforcer son offre auprès de ses partenaires, de ses sponsors et des diffuseurs, donc d'augmenter son chiffre d'affaires.

Par ailleurs, le principe d'une concession limitée dans le temps pose par définition la question de son renouvellement périodique, avec son lot d'incertitudes. Le dernier renouvellement de la concession parisienne en est une bonne illustration, qui a nécessité de longues discussions et l'exploration coûteuse de plusieurs solutions alternatives.

Or, cette incertitude périodique n'est pas en cohérence avec l'événement « patrimonial » qu'est le tournoi de Roland-Garros, inscrit dans la très longue durée et dont on doit ambitionner qu'il traverse le XXI<sup>e</sup> siècle avec succès.

*Source : Mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales*

Situé sur la plus petite emprise des tournois du « Grand Chelem », le tournoi de la Porte d'Auteuil est menacé à la fois par l'écart de moyens qui se creuse avec les autres tournois et par le risque qu'un tournoi concurrent en terme de dates se crée, par exemple dans les pays du Golfe. Cette situation justifie pleinement d'encourager le développement d'un événement qui génère chaque année directement et indirectement 277 millions d'euros de valeur ajoutée et qui réinvestit annuellement 50 millions d'euros dans le tennis français.

Votre mission a pu constater, lors de son déplacement porte d'Auteuil, combien le projet d'extension était à la fois nécessaire et respectueux de l'environnement immédiat et notamment des serres d'Auteuil. Mais ce projet pourrait ne pas être suffisant à moyen terme si l'on considère les projets de développement du tournoi de Wimbledon adopté en 2012 pour les 15 à 20 prochaines années et dont votre mission a pu prendre connaissance lors de son déplacement à Londres<sup>1</sup>. Les responsables du tournoi londonien ont ainsi prévu que les montants investis pour ce second plan dépasseraient les 250 millions de livres sterling du premier plan et qu'il serait financé à la fois par le loyer généré par l'usage du stade et un système de *debentures*<sup>2</sup>.

Les projets de développement engagés par le tournoi de Wimbledon mais aussi par les autres grands tournois du « Grand Chelem » apparaissent plus difficiles à engager à Paris par une fédération qui n'est pas propriétaire de son stade. Outre le fait que les investissements réalisés ont pour effet d'augmenter le montant de la redevance versée à la ville, il subsiste une incertitude sur l'issue de la concession qui constitue un aléa préjudiciable à des investissements de long terme. **Une telle situation justifierait pleinement que la Ville de Paris cède le stade de Roland-Garros à la FFT afin de lui permettre de rester dans la course et de continuer à se développer. Le recours à la technique du crédit-bail pourrait permettre une**

---

<sup>1</sup> Déplacement à Londres du 18 février 2014.

<sup>2</sup> Selon ce principe, 2 500 personnes pourraient bénéficier d'une place « Premium » pour cinq ans pour la somme de 25 000 livres sterling, ce qui permettrait de récolter 60 millions de livres sterling pour financer le plan de développement.

**transition progressive.** Bien entendu, il conviendrait que la Ville de Paris conserve un droit de regard sur la destination du site afin de préserver son affectation à un objet sportif et son insertion au sein d'un environnement particulièrement fragile.

**Proposition n° 20**  
**Encourager la Ville de Paris à céder à la fédération française de tennis**  
**le stade de Roland-Garros**

(2) Poursuivre la recherche d'un nouveau modèle économique pour le rugby

Concernant le rugby, votre mission s'est rendue au Centre national à Marcoussis afin de prendre connaissance du projet de « grand stade » et de ses modalités de financement. Elle s'est aussi rendue à Twickenham, au siège de la *Rugby Union* anglaise. Votre mission a pu constater, lors de ces déplacements, l'intérêt pour une fédération de posséder son stade<sup>1</sup> : maîtrise du calendrier international, recettes supplémentaires issues de la gestion en propre des loges et des places « *Premium* », utilisation de l'image de l'équipe nationale pour développer des prestations annexes (location de salons, hôtel à l'intérieur de l'enceinte), organisation d'autres événements sportifs et de spectacles, etc.

Ce faisant, votre mission reconnaît que la situation actuelle qui voit le FFR louer le Stade de France pour accueillir les matchs du XV de France du tournoi des six nations ne lui permet pas de construire un modèle économique pérenne pour le rugby français.

Fort de l'exemple de Twickenham, la FFR envisage ainsi de construire un nouveau « grand stade » à Ris-Orangis au sud de Paris qui doit permettre de changer de modèle économique du rugby et d'assurer son développement. **Votre mission a été sensible à l'ambition du projet de la fédération et reconnaît son sérieux comme sa pertinence.** Elle reste plus prudente, cependant, quant à son financement à l'aune des résultats rencontrés par la FFR pour son emprunt obligataire « *Debenture FFR* ».

Chaque titre de cet emprunt, calqué sur le modèle anglais des *debentures*, permet à son détenteur de bénéficier d'un accès prioritaire à des matchs du XV de France et à la finale du Top 14, pendant 15 ans. En filigrane, ce système constituait un essai pour la FFR, qui envisage de

---

<sup>1</sup> Le stade de Twickenham a permis de générer 150 millions de livres sterling de revenus en 2013 qui ont permis de financer l'équipe d'Angleterre et le rugby amateur. On peut retenir que l'organisation d'un seul match international suffit à rentabiliser les installations compte tenu de leur amortissement.

financer une partie de son « grand stade » - probablement à hauteur de 150 millions d'euros - *via* ce type d'emprunt.

La souscription a été ouverte le 1<sup>er</sup> février 2014, au matin de France-Angleterre dans le Tournoi des six nations, et a été close le 21 février. Au final, seuls 35 titres à 10 000 euros sur 499 ont été placés. Ce revers jette une ombre sur le financement du « grand stade », notamment dans la perspective des changements envisagés par votre mission pour 2016. L'arrêt des subventions au fonctionnement des clubs et la réorientation des achats de prestations vers les actions menées par les fondations et les fonds de dotation pourraient, en effet, justifier un redéploiement des droits TV qui ne manquerait pas d'avoir un impact sur le plan de financement de la FFR pour son « grand stade ».

Au final, les interrogations concernant le financement de ce nouveau « grand stade » exprimées par nos collègues Jean-Marc Todeschini et Dominique Bailly dans leur rapport sur le financement public des grandes infrastructures publiques<sup>1</sup> ne sauraient être considérées comme complètement levées.

**Proposition n° 21**  
**Reconnaître l'intérêt pour le rugby français**  
**du projet de « grand stade » de la fédération française de rugby**  
**sous réserve que celle-ci puisse le financer**

*c) La nécessité de trouver une solution pérenne pour le Stade de France*

La situation du Stade de France demeure singulière puisqu'il constitue l'unique exemple d'un stade propriété de l'État.

Conçu à l'occasion de la Coupe du Monde de football de 1998, il a aussi été prévu pour accueillir des épreuves d'athlétisme dans la perspective d'une candidature aux Jeux olympiques. Il en résulte la présence d'une piste d'athlétisme qui éloigne les spectateurs de la pelouse. Seconde difficulté, sa jauge de 80 000 places rend difficile son utilisation par un club résident qui aurait toutes les peines à le remplir à chaque match.

Or, le « modèle européen » qui s'impose aujourd'hui est celui d'un stade « chaudron » d'environ 60 000 places qui doivent toutes être occupées pour obtenir une ambiance propice à un grand spectacle comme on le voit à l'Allianz Arena de Munich et à l'Emirates Stadium de Londres.

Le Stade de France, de par sa conception même, ne correspond donc pas exactement aux besoins d'un club résident de football. Du fait des

---

<sup>1</sup> Grands stades et arénas : pour un financement public les yeux ouverts, *rapport d'information n° 86 (2013-2014)*.

problèmes de calendrier, il ne peut non plus satisfaire pleinement la FFR. Dès lors que celle-ci se doterait de son propre « grand stade », il conviendrait alors de s'interroger sur l'avenir du Stade de France, qui ne saurait demeurer durablement dans le giron de l'État.

Dans la mesure où votre mission a exprimé sa préférence pour une responsabilisation des clubs et des fédérations en matière de propriété des enceintes sportives, **il conviendrait d'explorer la possibilité, pour la FFF, de devenir propriétaire du Stade de France** soit à l'issue de la concession en 2025, ce qui nécessiterait l'ouverture d'une négociation avec l'État, soit avant cette date, ce qui nécessiterait alors de trouver également un accord avec le consortium qui en assure la gestion.

**Proposition n° 22**  
**Examiner la possibilité pour la fédération française de football**  
**de devenir propriétaire du Stade de France**

*d) Favoriser la construction d'une nouvelle enceinte dédiée aux sports de salle en région parisienne*

Le déficit d'infrastructures ne concerne pas seulement le football et le rugby, il est même particulièrement frappant en ce qui concerne le basketball, le handball et le volleyball, notamment pour les équipes de France. Ces dernières ne disposent, en effet, d'aucune solution probante. La halle Carpentier dans le 13<sup>e</sup> arrondissement ne comprend que 5 000 places et son aménagement n'est pas adapté aux grandes rencontres internationales. Le POPB, quant à lui, est devenu une salle de spectacles à la programmation dépendante des grandes tournées internationales, ce qui le rend peu à même d'accueillir des rencontres sportives internationales. Il manque donc une grande salle d'au moins 10 à 15 000 places pour accueillir les rencontres de ligues européennes en particulier.

Dans une logique de mutualisation, il pourrait être proposé aux trois fédérations de basketball, de handball et de volleyball de prendre l'initiative de construire et d'exploiter un tel équipement, également précieux dans la perspective d'une candidature aux Jeux olympiques. Un tel projet pourrait bénéficier d'aides de la part des collectivités qui composent la Métropole du Grand Paris mais aussi de l'État.

**Proposition n° 23**  
**Inciter les fédérations de basketball, de handball et de volleyball**  
**à construire et à exploiter en commun une salle de 10 à 15 000 places**  
**en région parisienne**

## 6. Transférer la compétence générale en matière d'accompagnement du sport professionnel aux métropoles et aux agglomérations

Votre mission considère que les collectivités territoriales doivent redéfinir leur rôle par rapport au sport professionnel et cesser de participer, même involontairement, à l'inflation de la masse salariale des clubs professionnels.

Ce désengagement, que votre mission appelle de ses vœux, est justifié d'abord par les contraintes qui pèsent sur les finances locales, mais également par le fait que les clubs ne respectent pas tous la législation qui impose que les subventions doivent être utilisées pour financer des missions d'intérêt général. Au lieu de cela, la compétence générale favorise les subventions croisées et rend plus compliqué le respect des plafonds prévus par la loi comme le contrôle de l'utilisation de ces fonds publics. **Une clarification est donc nécessaire pour désigner une collectivité « partenaire de référence ».**

### *a) Faire des métropoles et des agglomérations les véritables acteurs du sport professionnel*

Il existe un lien étroit entre les villes et les clubs professionnels qui aboutit même, la plupart du temps, à identifier chaque club à une cité. C'est ainsi que les grandes villes sont aujourd'hui encore largement impliquées dans le sport professionnel d'autant plus que les installations sportives sont le plus souvent la propriété des communes.

Dans le cadre d'une vaste clarification des compétences des collectivités territoriales qui est à nouveau évoquée, **il apparaîtrait, cependant, assez naturel de désigner les grandes agglomérations et les métropoles comme des « partenaires de référence » du sport professionnel**, ce qui nécessiterait une évolution culturelle et un transfert de moyens là où les grandes villes ont conservé l'essentiel de la compétence.

Il reviendrait ainsi aux intercommunalités d'être l'unique décideur en termes de subventions et d'achats de prestations, mais aussi en matière de construction et de rénovation des enceintes sportives. On peut rappeler, à cet égard, que Lille Métropole a porté le projet du grand stade de Lille, compte tenu du besoin d'expertise pour mener un projet de cette taille. Le niveau métropolitain apparaît également le mieux à même de gérer les zones d'emplacement des équipements et d'assurer leur mutualisation.

### *b) Préserver le rôle des départements pour soutenir les « événements sportifs »*

De nombreux territoires sont dépourvus de métropoles, ce qui ne les empêche pas de conduire des projets ambitieux dans le domaine du sport professionnel ainsi que l'a montré l'audition de notre collègue Bruno Retailleau concernant le cas de la Vendée.

Voilà pourquoi la suppression de la clause de compétence générale en matière de sport professionnel ne doit pas négliger les territoires ruraux, dans lesquels le conseil général pourrait jouer le rôle de « partenaire de référence », non pas pour soutenir les clubs professionnels mais **pour accompagner les grands événements sportifs à l'image du Vendée Globe ou du Tour de France.**

**Proposition n° 24**  
**Désigner la métropole ou l'intercommunalité**  
**comme « partenaire de référence »**  
**pour accompagner les clubs professionnels**

*c) La nécessité pour les collectivités de faire émerger de grands clubs « omnisports » métropolitains*

La raréfaction des moyens des collectivités comme l'accroissement du coût des équipements pose **la question de la mutualisation des moyens et de la polyvalence des installations.**

Les possibilités de mutualisation sont, en réalité, souvent assez limitées car les installations d'une équipe professionnelle sont trop peu disponibles pour d'autres équipes ou pour le sport amateur. Les problèmes de calendrier des ligues et de programmation des épreuves rendent, par ailleurs, particulièrement difficile le partage d'une même installation par plusieurs clubs<sup>1</sup>. **C'est pourquoi, une autre piste à explorer concerne le développement des clubs omnisports qui pourrait constituer une solution intéressante pour favoriser la mutualisation des fonctions « back office » (organisation, finance, staff médical, entraînement, marketing, communication, etc.).**

La France possède une culture ancienne du club omnisports comme peuvent en témoigner le Stade français et le Racing club de France, mais rares sont aujourd'hui les clubs omnisports à briller dans plusieurs disciplines. Une exception de taille concerne le PSG qui, après s'être développé dans le handball, envisage d'intégrer le club de basketball Paris-Levallois pour se rapprocher des modèles que sont le Bayern de Munich et le FC Barcelona.

Les métropoles et les grandes agglomérations auraient tout intérêt à **favoriser les rapprochements nécessaires, y compris en conditionnant leur soutien, afin de permettre aux clubs d'atteindre la « taille critique » pour**

---

<sup>1</sup> Il existe toutefois des exceptions puisque l'Allianz Arena héberge à la fois les matchs du Bayern de Munich et ceux du TSV 1860 Munich tout comme le stade San Siro reçoit ceux de l'Inter de Milan et du Milan AC.

**mener des projets de développement d'envergure.** À noter également qu'un club omnisports est souvent installé sur plusieurs sites, ce qui peut permettre d'assurer un développement harmonieux du sport au sein des agglomérations.

**Proposition n° 25**  
**Favoriser la constitution de grands clubs « omnisports »**  
**dans les agglomérations et les métropoles**

*d) Le rôle particulier de la région en matière de formation à conforter*

L'action des régions en matière de formation professionnelle constitue une des réussites majeures de la décentralisation. **Votre mission n'entend donc pas remettre en cause les aides des régions aux centres de formation des clubs professionnels.**

Cependant, dans une logique de clarification, elle propose de reconnaître une compétence exclusive de la région dans ce domaine et, en conséquence, d'interdire aux autres niveaux de collectivités territoriales de soutenir l'effort de formation des clubs professionnels.

Votre mission estime également qu'une réflexion gagnerait à être engagée sur les moyens dont disposent les centres de formation, afin d'examiner l'opportunité de leur permettre de pouvoir collecter une partie de la taxe d'apprentissage. Les clubs professionnels pourraient, quant à eux, se voir autorisés à accéder aux fonds de la professionnalisation pour les sportifs et les entraîneurs pour lesquels ils cotisent.

**Proposition n° 26**  
**Affirmer la compétence exclusive de la région**  
**en matière de formation professionnelle**  
**dans le domaine du sport professionnel**

*e) La nécessité de mieux associer le mouvement sportif aux programmes d'infrastructures*

La « montée en gamme » du sport professionnel français demande la mobilisation de tous les acteurs, au premier rang desquels le mouvement sportif et sa principale émanation que constitue le CNOSF.

Dans cette perspective, et compte tenu des évolutions récentes du CNDS qui a été recentré sur le développement du sport amateur, **le CNOSF pourrait se voir reconnaître la mission de favoriser l'accès au sport de haut niveau et l'organisation de manifestations sportives** que l'article R. 411-2 attribue aujourd'hui au CNDS.

Pour mener à bien cette mission, le CNOSF pourrait se voir affecter l'une et/ou l'autre des ressources suivantes dont dispose le CNDS :

- la contribution sur la cession à un éditeur ou un distributeur de services de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives, dite « taxe Buffet »<sup>1</sup> ;
- un prélèvement sur les sommes mises sur les paris sportifs organisés et exploités par la Française des jeux ainsi que sur les paris sportifs en ligne<sup>2</sup>.

**Proposition n° 27**  
**Confier au Comité national olympique et sportif français (CNOSF)**  
**la mission et les moyens lui permettant de favoriser l'accès**  
**au sport de haut niveau et l'organisation de manifestations sportives**

*f) Associer pleinement les collectivités territoriales et les citoyens à l'organisation d'une candidature aux Jeux olympiques de 2024*

La candidature de Paris à l'organisation des Jeux olympiques d'été de 2024 fait l'objet d'un large débat. Parmi les raisons qui plaident en sa faveur, on trouve l'idée qu'une telle candidature favoriserait la **construction de nouveaux équipements sportifs**, susciterait des vocations de sportifs et permettrait de créer un surcroît de croissance économique. Au chapitre des inconvénients figurent généralement la crainte d'une facture élevée à régler pour les infrastructures et les nuisances attendues en termes de circulation et de mesures sécuritaires.

Les JO de Londres de 2012 ont démontré, à cet égard, que les avantages comme les inconvénients étaient bien réels : la ville a changé au travers de plusieurs opérations d'urbanisme et le dynamisme s'est encore accru mais la facture s'est révélée plus élevée que prévu<sup>3</sup> et rares sont les Londoniens à avoir pu assister aux épreuves du fait des défauts d'organisation et du prix élevé des places.

La décision d'organiser des Jeux olympiques constitue d'abord un choix de développement d'un projet territorial en termes de transports, d'équipements sportifs et de structures d'accueil. Elle doit donc s'appuyer sur un large assentiment des populations et de leurs représentants. C'est ce souci d'une candidature partagée qui a amené la ville de Munich à organiser un référendum le 10 novembre 2013 sur l'opportunité d'une candidature aux JO d'hiver de 2022. Le rejet de la consultation et l'absence d'adhésion des populations a sans doute permis à la capitale bavaroise d'éviter une

---

<sup>1</sup> Cette ressource dont le montant est plafonné s'élevait à 43,4 millions d'euros en 2012.

<sup>2</sup> Cette ressource qui est également plafonnée s'élevait à 31 millions d'euros en 2012.

<sup>3</sup> Alors que le budget prévisionnel des JO de Londres s'élevait à 3 milliards de livres sterling, le budget final a été estimé entre 11 et 13 milliards de livres sterling.

déception plus grande encore lors de l'attribution des JO. *A contrario*, si le sort des urnes avait été différent, une telle adhésion exprimée démocratiquement aurait pu constituer une grande chance pour la candidature de Munich.

Compte tenu du sort réservé aux précédentes candidatures de Paris et surtout de leur difficulté à mobiliser l'opinion publique quant à leur intérêt pour le développement de la métropole, il pourrait être intéressant de construire une candidature autour de l'adhésion de la population et de ses représentants. **Une telle consultation pourrait être organisée sur le périmètre du Grand Paris au second semestre 2015 lors du dépôt de la candidature. Elle devrait permettre aux citoyens de se prononcer non pas sur le principe d'une candidature mais sur le projet, afin de pouvoir apprécier son impact sur le développement urbain.**

**Proposition n° 28**  
**Préconiser l'organisation d'un référendum**  
**sur le projet de candidature des JO à Paris**

Si le soutien populaire doit constituer un préalable à une éventuelle candidature à l'organisation des JO de 2024, il ne saurait bien évidemment constituer une condition suffisante. C'est la cohérence du projet et sa solidité qui pourront être décisives, notamment au regard des infrastructures envisagées et de leur reconversion.

L'expérience des JO de Londres démontre que cette question n'est pas toujours facile à traiter, le comité d'organisation ayant tendance à vouloir préserver ses prérogatives. C'est ainsi que le stade olympique de Londres a été conçu sans véritable plan de reconversion et qu'il a fallu attendre de nombreux mois pour que soit prise la décision de reconfigurer le stade et de l'attribuer au club de football de West Ham.

Pour éviter ce type d'incertitudes, il pourrait être pertinent d'associer au préalable tous les clubs et les fédérations intéressés à la construction d'infrastructures nouvelles, afin de concevoir des enceintes qui pourront être réutilisées au mieux et, à défaut, de prévoir de construire des structures provisoires<sup>1</sup>.

**Proposition n° 29**  
**Concevoir les nouveaux équipements nécessaires aux JO avec**  
**les clubs professionnels intéressés ou bâtir des installations temporaires**

---

<sup>1</sup> Une telle démarche permettrait de ne pas renouveler l'expérience du Stade de France qui n'a toujours pas trouvé sa vocation plus de 15 ans après l'événement pour lequel il a été construit.

De la même manière que les JO de Londres ont permis d'accompagner l'émergence et le développement du Grand Londres (*Greater London Authority*), l'organisation des JO à Paris pourrait être l'occasion de lancer véritablement la nouvelle Métropole du Grand Paris qui doit devenir réalité au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

La participation de la métropole à la préparation de la candidature et à l'organisation éventuelle des JO rentre, en effet, dans les compétences qui lui ont été reconnues par la loi du 27 janvier 2014, à savoir la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements sportifs d'intérêt métropolitain mais également la participation à la préparation des candidatures aux grands événements internationaux sportifs accueillis sur son territoire.

Une telle « métropolisation » de la candidature de Paris aux JO apparaît, par ailleurs, comme la meilleure façon d'associer tous les espaces de la métropole, de créer une véritable identité commune et de « réunifier » un territoire qui a beaucoup souffert de la désindustrialisation et d'une urbanisation déséquilibrée au cours des trente dernières années.

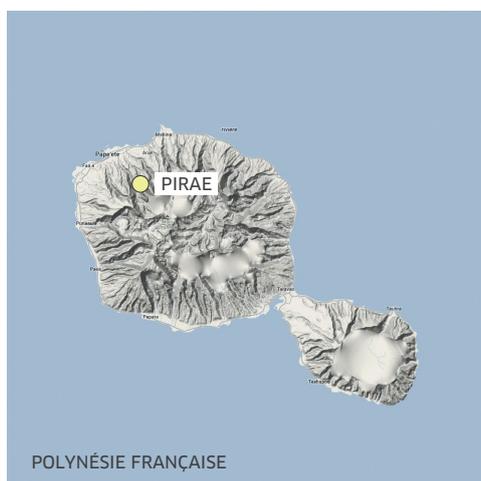
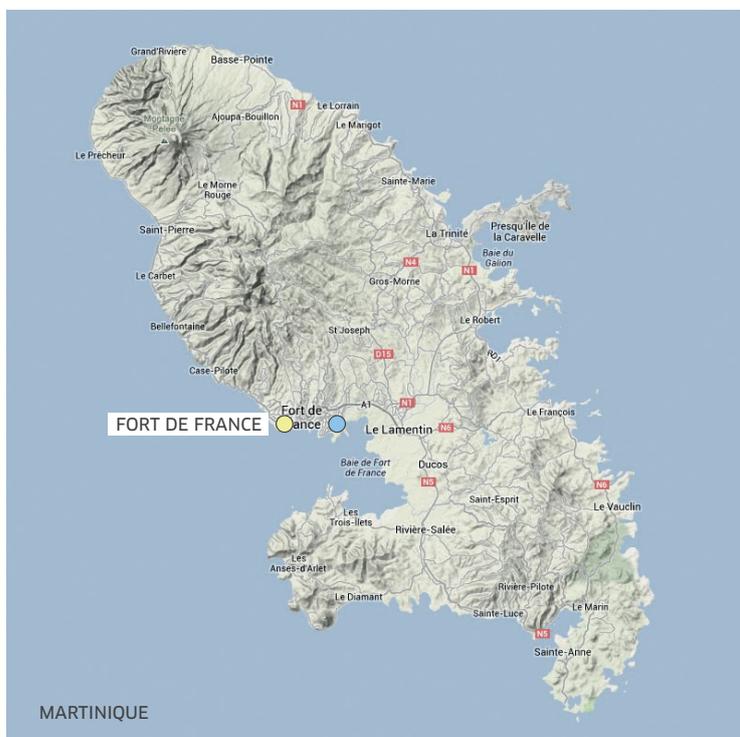
**Proposition n° 30**

**Associer la nouvelle Métropole du Grand Paris à la construction et à la rénovation des équipements nécessaires à une candidature aux JO**



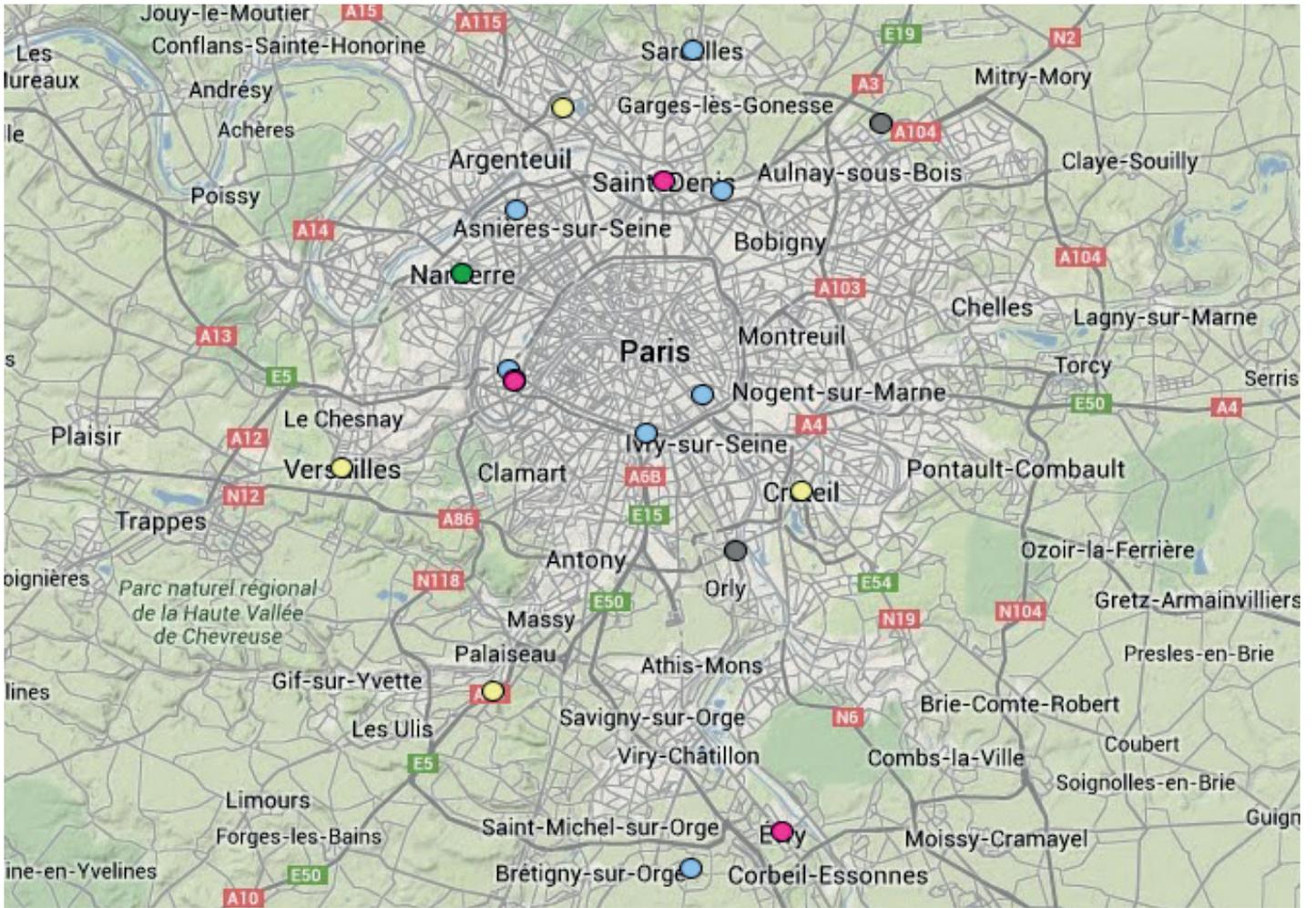


# LES 168 ENCEINTES DE PLUS DE 5 000 PLACES EN FRANCE

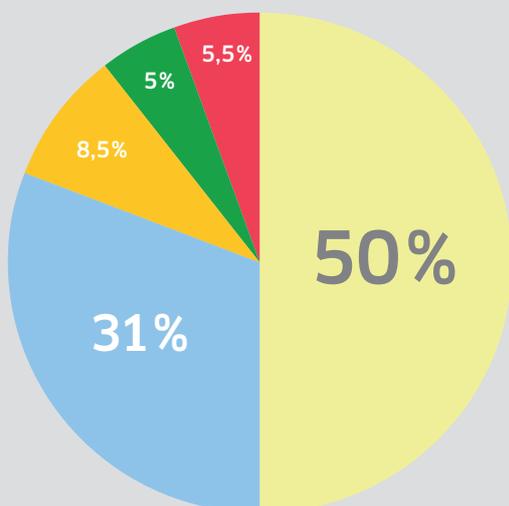


- DE 0 À 10 000 SPECTATEURS
- DE 20 000 À 30 000 SPECTATEURS
- PLUS DE 40 000 SPECTATEURS
- DE 10 000 À 20 000 SPECTATEURS
- DE 30 000 À 40 000 SPECTATEURS
- INCONNU

FOCUS RÉGION ÎLE-DE-FRANCE



- DE 0 À 10 000 SPECTATEURS
- DE 10 000 À 20 000 SPECTATEURS
- DE 20 000 À 30 000 SPECTATEURS
- DE 30 000 À 40 000 SPECTATEURS
- PLUS DE 40 000 SPECTATEURS
- INCONNU



LA CAPACITÉ D'ACCUEIL DES STADES EN FRANCE

- DE 4 000 À 10 000 SPECTATEURS
- DE 10 000 À 20 000 SPECTATEURS
- DE 20 000 À 30 000 SPECTATEURS
- DE 30 000 À 40 000 SPECTATEURS
- PLUS 40 000 SPECTATEURS

# 168

STADES DE PLUS DE  
5 000 PLACES EN FRANCE



DONT

# 14

EN PROJET



# 46

STADES COUVERTS

DONT

# 11

EN PROJET

# 2

STADES COUVRABLES

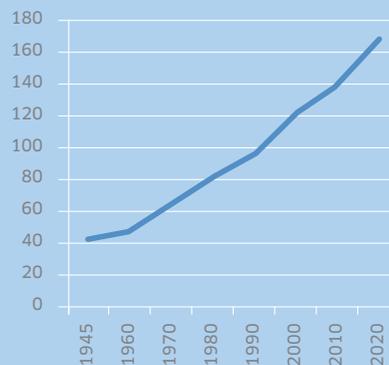
# 120

STADES EN PLEIN AIR

## LES TYPES DE PROPRIÉTAIRE PRINCIPAL DES STADES

COMMUNE	109
EPCI	30
ÉTABLISSEMENT PRIVÉ	7
DÉPARTEMENT	5
ASSOCIATION	4
ÉTABLISSEMENT PUBLIC	2
ÉTAT	1
RÉGION	4

## NOMBRE DE STADES MIS EN SERVICE



---

## EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 29 AVRIL 2014

---

**M. Michel Savin, président.** – Nous examinons aujourd’hui les conclusions de notre mission commune d’information. Je remercie notre rapporteur pour le travail effectué dans des circonstances particulières puisque, suppléant de Mme Anne-Marie Escoffier, ancienne ministre déléguée chargée de la décentralisation, il va nous quitter prochainement et a dû avancer la remise de ses conclusions. Nous lui en sommes reconnaissants.

Le travail que nous avons réalisé en six mois est considérable : une centaine d’auditions, six tables rondes et une dizaine de déplacements, au Bayern de Munich, au Schalke 04 ainsi qu’à Londres où nous avons rencontré les responsables d’Arsenal, du tournoi de Wimbledon et du XV de la Rose à Twickenham. Ces déplacements ont nourri nos travaux et renouvelé la conception des liens unissant les collectivités au sport professionnel – jusqu’à présent, c’est l’étude de 2009 de la Cour des comptes qui faisait référence.

Notre mission s’est efforcée de se projeter dans l’avenir en tirant toutes les conséquences des changements majeurs intervenus en Europe ces dernières années. Notre travail est moins un programme législatif qu’une contribution à la réflexion. Les propositions qui vont nous être présentées, attendues par les fédérations, les ligues, mais aussi par le gouvernement, méritent le débat. Elles ont vocation encourager chacun à se remettre en cause, à dégager de nouveaux équilibres.

**M. Stéphane Mazars, rapporteur.** – Après un peu plus de six mois de travail, de nombreuses auditions et deux déplacements en Europe – en Allemagne et à Londres – nous avons pris la mesure des changements affectant le sport professionnel et des défis auxquels les collectivités territoriales font face.

D’abord, le sport professionnel français a enfin – cela a pris du temps – fait un choix : celui de la scène internationale et de la compétition. Nos clubs sont de plus en plus nombreux à briller dans les ligues européennes en football, en rugby, en basket et en handball... Nous sommes sortis du « ni-ni » que regrettaient Jean-Marc Todeschini et Dominique Bailly dans leur rapport de l’automne dernier sur le financement public des grandes infrastructures sportives. Il faut désormais en tirer toutes les conséquences quant au modèle économique du sport professionnel.

Deuxième évolution : de nombreux clubs se sont lancés dans des politiques de recrutement ambitieuses entraînant, inéluctablement, une hausse de leur masse salariale. En réponse, le montant des droits de retransmission télévisée augmente, en particulier dans le football et le rugby. Le récent appel d'offres lancé par la Ligue de football professionnel pour l'attribution des droits de la Ligue 1 et de la Ligue 2 a donné lieu à une hausse de 23% du prix payé par les diffuseurs, à 748,5 millions d'euros par an, à partir de 2016 ; les droits de retransmission du Top 14, eux, ont plus que doublé pour atteindre 71 millions d'euros par an cette année, contre 31 millions auparavant.

Quatrième changement : un nombre croissant de clubs souhaitent disposer de nouvelles enceintes et d'arénas répondant aux standards européens - plus vastes, plus modulables - pour augmenter leurs recettes grâce aux loges VIP et aux places *premium*, mais aussi pour rentabiliser les installations tout au long de l'année.

Bref, une véritable industrie se développe, qui fait du sportif un professionnel, du club une marque, du supporter un consommateur et du sport, une marchandise. Mais à l'heure où les collectivités sont sommées de faire des économies, est-il encore légitime d'aider les disciplines où règne le sport business ?

Gardons-nous de toute généralisation hâtive. Les clubs français ont encore du chemin à faire pour atteindre le niveau et le palmarès de leurs cousins européens. Le phénomène du sport business ne concerne encore qu'une minorité de sports, potentiellement capables de s'autofinancer sans intervention publique. Entrent dans cette catégorie le football et, dans une moindre mesure, le rugby de haut niveau. En revanche, les aides représentent toujours 30% des recettes des clubs de basketball, 50% pour les clubs de handball et 80% pour les clubs de volleyball. Pour les sports individuels, on peut penser au tennis et au cyclisme, tirés par Roland-Garros et le Tour de France. Nous ne parlons bien sûr pas du sport professionnel féminin, pour lequel la France accuse un net retard, toutes disciplines confondues.

Il n'est pas question de mettre brutalement fin au système actuel sans prendre en compte l'hétérogénéité des situations. Il reste que la frontière entre le sport professionnel et le « sport spectacle » apparaît de plus en plus ténue, et qu'un nombre croissant de clubs s'affichent comme de véritables puissances économiques et financières. La preuve : les investisseurs étrangers s'y intéressent, dont les ambitions ne s'arrêtent pas au rayonnement diplomatique. Le Qatar, par exemple, est loin de vouloir investir à fonds perdus !

Il y a donc matière à créer de la valeur dans le sport professionnel. Et le nerf de la guerre réside dans la gestion de l'infrastructure. Munich, Gelsenkirchen, Arsenal, Twickenham, Wimbledon, où les équipements sont

privatisés, nous ont éclairés sur les tendances et les bonnes pratiques. L'équipement sportif doit être conçu comme un actif, une source de recettes grâce à la billetterie, les loges, la restauration, les produits dérivés et tout l'écosystème dans lequel il s'insère.

Stade, salle ou aréna : quel que soit l'équipement – et on sait qu'il en manque – il existe un modèle économique qui rend l'exploitation rentable. Les bons projets reposent sur un calibrage réaliste de l'infrastructure, une diversification des sources de revenus, une montée en gamme, une politique en faveur du spectateur et une culture de l'entreprise qui va de la coordination avec les diffuseurs audiovisuels aux prestations d'hospitalité, en passant par le sponsoring et le nommage.

La commission Grands Stades Euro 2016 et la commission Aréna 2015 avaient déjà formulé l'idée d'une nécessaire appropriation de leur outil par les clubs. Sa concrétisation est lente. Un petit nombre de clubs de football et de rugby sont propriétaires de leur stade pour des raisons historiques ; d'autres, comme l'Olympique lyonnais, le Racing-Métro 92 ou le PSG, ont des projets en ce sens, mais ils sont peu nombreux.

Or les équipements sont au cœur de la relation entre clubs et collectivités. Généralement maîtres d'ouvrage de ces équipements, ces dernières supportent les aléas sportifs du club – nous l'avons vu au Mans ou à Grenoble. Les aides doivent donc se concentrer sur la promotion de ce nouveau modèle, autrement dit passer d'une subvention au fonctionnement à une subvention au seul investissement.

Toutefois, il faut préalablement sécuriser le modèle économique, car l'aléa sportif fait fuir les investisseurs. Nos auditions nous l'ont confirmé : la pire chose qui puisse arriver à un club est d'être relégué... ou promu ! Malgré l'exemple éclatant de Montpellier, le taux de survie des clubs promus est faible au-delà de deux ou trois saisons. De même, les ressources d'un club relégué diminuent considérablement. Pour préserver l'aléa sportif, auquel nous sommes très attachés, sans décourager les investissements, il faut mettre en place des mécanismes d'accompagnement et d'amortissement : licences clubs, fléchage des droits télévisuels, augmentation du nombre de clubs par ligue, matchs de barrage, diminution des accessions et relégations, *wild cards*...

Il n'appartient certes pas au législateur de définir les contours de l'aléa sportif. Nous devons en revanche réguler le secteur. En France, la régulation est faible car les fédérations, sous l'influence de ligues, elles-mêmes sous l'influence des clubs, n'utilisent pas tous leurs pouvoirs. Tout le monde se renvoie la balle et ce sont les collectivités qui paient !

Pour les collectivités territoriales, une remise à plat est d'autant plus urgente qu'elles sont sollicitées de toutes parts. Elles assurent 30% de la dépense sportive globale, contre seulement 9% pour les entreprises privées ;

---

elles sont en outre propriétaires de 80% du parc d'équipements sportifs. Ce sont nos communes qui supportent l'effort public le plus lourd.

Sur le terrain, il est difficile pour les élus locaux de résister à la pression du soutien aux clubs sportifs professionnels. Jacques Thouroude, président de l'Association nationale des élus en charge du sport, nous l'a dit : « il est gratifiant pour un maire d'avoir un club champion de France qui réside dans sa commune. Un club professionnel constitue une animation dans nos territoires. Nous en avons besoin. Or ce besoin engendre une pression considérable ». Au niveau local, le sport professionnel a des retombées positives : promotion de l'image d'une commune, soutien à l'activité locale, tourisme, cohésion sociale renforcée... Nous avons l'exemple du Tour de France, de l'Olympique de Marseille, du Vendée Globe ou encore de Guingamp, surtout connu pour son équipe de football.

Or ces retombées sont largement hypothétiques et pas toujours bien évaluées. Faute d'indicateurs précis, peu de collectivités ont une idée du retour sur investissement. Du reste, rares sont celles qui ont déployé une comptabilité analytique et sont capables de chiffrer l'ensemble des soutiens apportés aux clubs sportifs professionnels, pourtant nombreux en raison des financements croisés et des aides indirectes.

Nous sommes parvenus au constat suivant : le soutien des collectivités territoriales au sport professionnel est trop diffus et désordonné. Il prend la forme soit d'aides financières directes - subventions, achat de prestations, concours aux associations - soit de mises à disposition d'équipements ou de construction de nouvelles infrastructures. À tous ces niveaux, les relations entre collectivités et clubs professionnels doivent être rééquilibrées, avec pour maîtres mots : efficacité, efficience, économie et évaluation.

Les concours financiers doivent être attribués avec plus de transparence et pourraient passer par des fondations et des fonds de dotation, afin de s'assurer qu'ils sont bien la contrepartie de missions d'intérêt général. Les obligations financières des sociétés sportives ne doivent plus être couvertes par des achats de prestations de services par les collectivités. Les associations supports n'ont pas non plus vocation à les financer indirectement, en contradiction avec la réglementation. La mise à disposition d'équipements sportifs, avantage économique non négligeable pour les clubs, doit se faire dans des conditions régulières, c'est-à-dire avec une redevance d'occupation fixée selon la valeur locative du lieu et les avantages retirés de l'occupation par le bénéficiaire.

Les collectivités territoriales supportent quasiment seules la construction de nouveaux équipements et la mise aux normes des équipements existants. La Cour des comptes évalue à 21 milliards d'euros le coût de l'adaptation des installations aux nouvelles attentes des pratiquants dans les années à venir, sans compter les mises aux normes audiovisuelles

des équipements imposées par la médiatisation des événements sportifs et les réglementations des fédérations et ligues professionnelles. Éclairage, nombre de places assises, vestiaires, parkings, espaces pour les supporters, postes de surveillance, hygiène, sécurité, accès aux handicapés, local antidopage : les élus locaux sont submergés par les normes. Encadrement de cette inflation et régulation globale du secteur sont indispensables.

Face à une situation qui n'est plus tenable, nos propositions sont ambitieuses mais néanmoins équilibrées et respectueuses de la diversité des configurations. Pour reprendre une métaphore sportive, entre collectivités et sport professionnel, au moins cinq « transferts » sont nécessaires.

D'abord, un transfert des subventions de fonctionnement des collectivités vers l'investissement, pour que les clubs deviennent propriétaires de leurs stades. Nous devons en premier lieu mettre fin aux subventions et aux achats de prestations sans véritable contrepartie. Comme l'a montré le rapport d'inspection de la mission d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel de juillet 2013, ces subventions ne respectent pas la loi puisqu'elles devraient être strictement consacrées à des missions d'intérêt général. Or elles financent les dépenses de fonctionnement des clubs – et participent ainsi à l'inflation salariale, ce qui est inacceptable compte tenu de la situation des finances publiques locales.

Je propose d'y mettre fin à l'échéance de 2020, et de l'inscrire dans la loi afin d'inciter les clubs à achever leur changement de modèle économique. Aux spectateurs, aux téléspectateurs, et aux entreprises de financer le sport professionnel. Les collectivités devront accepter de ne plus être en première ligne, renoncer à faire figurer leur logo sur les maillots des clubs et ne plus considérer les équipes sportives comme des extensions de l'identité locale. Pourquoi 2020 ? Parce que certaines disciplines sont encore loin de pouvoir se passer de subventions. Peut-être n'y parviendront-elles pas ; il sera alors toujours temps de trouver des solutions. Il importe néanmoins de fixer un cap : je vous propose de supprimer dès la saison 2016-2017 la possibilité pour les collectivités de subventionner sans contrepartie les clubs de Ligue 1 de football et du Top 14 de rugby. La hausse des droits TV dans ces deux disciplines devrait compenser la baisse des contributions publiques.

Deuxième transfert : celui de la compétence de régulation à une autorité indépendante. Un moindre financement public du sport professionnel, mais un meilleur financement public. La Cour des comptes a montré en 2009 que la transparence dans l'utilisation des subventions publiques par les clubs était insuffisante : pas d'agrégation des subventions reçues pour vérifier le respect des plafonds, ni de *reporting* sur leur utilisation...

Cinq ans plus tard, la situation ne s'est pas améliorée. Non seulement les recommandations de la Cour des comptes n'ont pas été suivies par l'État, mais le rapport de la mission d'évaluation de la politique de

soutien au sport professionnel de juillet 2013 a mis en évidence des conflits d'intérêts dans le contrôle de gestion et l'insuffisance des contrôles de l'État, tant sur les normes édictées par les fédérations et les ligues que sur les flux financiers qui irriguent le secteur. Faisons entrer le sport professionnel dans l'âge adulte : confions la régulation du secteur à une instance indépendante, que nous pourrions appeler le Conseil supérieur du sport professionnel (CSSP). Il ne s'agit pas de créer une autorité de plus mais de regrouper les missions et les moyens d'autres autorités, comme les directions nationales du contrôle de gestion (DNCG) et l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel).

Les missions de cette autorité seraient à la fois limitées et essentielles : déterminer les conditions garantissant la pérennité du modèle économique du sport professionnel – licences club, aléa sportif, *salary cap*, répartition des droits audiovisuels ; superviser le contrôle de gestion des clubs *via* les DNCG, qu'elle absorberait et dont l'indépendance serait dès lors garantie ; contrôler les subventions de toute nature pour préserver l'équité et la fixation des critères de redevances ; suivre les normes imposées par les fédérations et les ligues aux collectivités pour s'assurer de leur cohérence ; contrôler les plans de financement des nouveaux équipements et les homologuer afin d'en équilibrer la répartition territoriale.

Le sport professionnel est devenu un véritable marché qui brasse des milliards d'euros. Les accidents industriels – MMA Aréna, Stade des Alpes de Grenoble – procèdent d'un défaut de régulation. Comme l'audiovisuel avec le CSA, les communications avec l'Arcep, la finance avec l'AMF, tout secteur a besoin d'un régulateur à la fois indépendant et expert. Cette idée était déjà celle de la mission interministérielle d'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur, mais aussi du nouveau Secrétaire d'État aux Sports, Thierry Braillard, qui proposait dans un rapport de l'Assemblée nationale de juillet 2013 de doter la DNCG d'un tel statut.

Troisième transfert : celui de la responsabilité sociale, en incitant les ligues et les clubs à développer leurs actions sociales et éducatives. La transparence ne pourra pas, à elle-seule, rétablir l'image du sport professionnel, abîmée par les excès du sport business. L'augmentation considérable des moyens des clubs professionnels, comme de leur popularité auprès de la jeunesse, leur donne de nouvelles responsabilités. Je propose que les ligues et les clubs créent leurs propres fonds de dotation ou leurs propres fondations. Les clubs professionnels de première division pourraient en outre consacrer une fraction de leurs revenus à des actions sociales et éducatives comme cela se fait en Angleterre. Enfin, les collectivités territoriales pourraient, elles aussi, aider les fondations et les fonds de dotation des clubs pour leurs actions d'intérêt général. Cela préserverait la possibilité d'achats de prestations.

Quatrième transfert : celui des subventions des collectivités en faveur des investissements. Les subventions de fonctionnement et les achats de prestation ne permettent pas d'aider les clubs à se développer. Jean-Marc Todeschini et Dominique Bailly ont identifié la solution : « impliquer et intéresser davantage les clubs professionnels dans la possession ou l'exploitation du stade ou de la salle qu'ils utilisent ». Sortons du schéma dans lequel les collectivités financent les stades sans avoir leur mot à dire et recourent à de coûteuses astuces comme les PPP pour conserver à tout prix un contrôle sur leur club. Devenus des entreprises à la recherche de revenus plus importants, il est normal que les clubs deviennent propriétaires de leurs moyens de production.

Je propose de modifier l'article L. 113-1 du code du sport pour que les collectivités subventionnent la construction de nouveaux stades et de nouvelles arénas dont les clubs deviendraient propriétaires. Ouvrons plus largement les possibilités de garanties d'emprunt pour aider les clubs à boucler leurs financements. C'est possible depuis que la Commission européenne a validé en décembre dernier le plan d'aides pour la construction et la rénovation des stades de l'Euro 2016. Les collectivités pourraient également vendre leurs stades aux clubs et aux fédérations en recourant à des techniques comme le crédit-bail. Cette solution pourrait s'appliquer au Parc des Princes ou à Roland-Garros. Les stades construits grâce à des PPP pourraient aussi être rachetés en crédit-bail par les clubs intéressés.

Les collectivités doivent néanmoins demeurer libres de garder ou non les stades qu'elles possèdent. Comme au Havre, elles doivent pouvoir en déléguer la gestion au club résident. Une collectivité peut souhaiter rester propriétaire de son stade pour des raisons de tradition ou d'identité, mais il est essentiel de prévoir que les nouveaux stades ne pourront plus être construits principalement grâce à des fonds publics. Interdisons que le montant des fonds publics alloués à la construction des nouvelles enceintes sportives dépasse 50% du total de l'opération. Interdisons de même aux collectivités de recourir aux PPP pour financer des stades dont elles ne sont pas les utilisateurs en dernière instance.

Enfin, je propose un transfert aux différentes parties prenantes de missions clairement définies. La multiplicité des acteurs favorise l'opacité et la hausse des dépenses publiques. Désignons une collectivité territoriale de référence pour accompagner le sport professionnel : l'agglomération ou la métropole. La région resterait compétente en matière de formation professionnelle, et les départements dans l'aide aux événements sportifs qui ne sont pas organisés par des clubs professionnels, ce qui est essentiel en zone rurale.

Dernière chose : la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2024. Une telle candidature est d'abord l'occasion de construire de nouveaux équipements et de créer un enthousiasme populaire pour le sport. Voilà

---

pourquoi nous devons associer les citoyens, les élus locaux et les clubs professionnels. Nous proposons d'organiser un référendum sur la candidature du Grand Paris aux JO, sur le modèle de celui organisé par Munich pour les JO de 2022. Sans soutien populaire, une candidature serait vouée à l'échec. Nous proposons également que tous les équipements pérennes soient envisagés en amont avec les clubs intéressés afin de ne pas revivre l'épisode du Stade de France. Nous souhaitons enfin renforcer les moyens du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) en lui attribuant des ressources propres afin qu'il prenne en main la réalisation d'équipements pour le sport de haut niveau, le Centre national pour le développement du sport (CNDS) ayant été recentré sur le sport pour tous.

C'est un véritable changement de culture que nous vous proposons. Au lieu de participer à l'inflation salariale, nous proposons que les collectivités aident les clubs à se doter d'un nouveau modèle économique et assument pleinement leurs responsabilités. Nos 30 propositions forment un tout, mais il faut les considérer aussi comme une boîte à outils pour le débat qui devra avoir lieu : le sport professionnel a changé, la situation des collectivités territoriales également, il est temps d'en tirer toutes les conséquences en adaptant le droit et les usages à ces nouvelles réalités.

**M. Michel Le Scouarnec.** – Je félicite le rapporteur pour le travail accompli. Dans un secteur où l'argent est roi, imposer un cadre national est une bonne idée, mais comment y parvenir sans mettre à mal l'autonomie des collectivités ? Les associations de maires, les présidents de conseils généraux et régionaux seront-ils prêts à suivre ces recommandations ? J'en doute. La mise en œuvre de ces propositions risque de se heurter à des difficultés.

**M. Alain Dufaut.** – J'ai lu les propositions avec beaucoup d'intérêt. Elles sont, comme le dit le rapporteur, ambitieuses. La situation des clubs se dégraderait fortement si certaines de ces propositions étaient appliquées du jour au lendemain. En tant qu'objectifs, soit, elles vont dans la bonne direction. Le transfert des subventions des collectivités vers l'investissement ne devrait concerner que les grands clubs. Notez que la date-butoir est fixée juste avant la disparition programmée des départements... Il faudrait une période transitoire plus longue. Proscrire le recours aux PPP est une autre bonne idée, car ces contrats ont ouvert la porte à de nombreuses dérives. D'accord également pour limiter les fonds publics à 50% du coût total d'une opération, mais il faudrait préciser qu'il s'agit du coût hors taxes. Renforcer le pouvoir des agglomérations et des métropoles, oui à nouveau, mais encore faut-il que ces collectivités disposent de la compétence en matière sportive, et que les grandes villes acceptent que celle-ci leur échappe... Bref, de nombreuses difficultés doivent encore être surmontées, mais ce rapport a le mérite de fixer des objectifs clairs.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Ce travail reprend fidèlement les pistes de réflexion qui nous ont été données au cours des auditions. Plus qu'ambitieuses, elles sont audacieuses ! Et elles se heurtent à bien des

difficultés. Les nombreux maires et présidents de collectivités présents parmi nous ont dû sursauter en les écoutant. Ce rapport fera réagir, ce qui est une bonne chose.

Faut-il vraiment créer un Conseil supérieur du sport professionnel, un « machin » de plus ? Je crains que cela complique davantage les choses, et constitue une nouvelle centralisation, alors que nous avons besoin, certes de règles, mais surtout de souplesse. Le sport professionnel n'est pas un, il est multiple. Le football n'est pas le handball, qui lui-même n'a rien à voir avec le basketball ; sans parler du sport professionnel féminin.

La création de fondations pour financer des actions sociales est une bonne idée, mais encore faut-il que les clubs dégagent des bénéficiaires ! Je n'ai jamais été favorable aux PPP. Malheureusement, ils existent. D'accord pour transférer les contrats en cours d'exécution, mais les proscrire totalement rendrait très difficile la construction des stades. Enfin, je doute que les métropoles ou les intercommunalités soient toutes d'accord pour devenir partenaires de référence des clubs. La communauté urbaine de Dunkerque ne l'a pas souhaité.

**M. Dominique Bailly.** – Je félicite le président et le rapporteur pour leur travail. J'ai eu grand plaisir à participer à plusieurs auditions. Le présent exercice conclusif est compliqué, car nous devons réagir en temps réel au rapport présenté, mais nous nous efforçons de formuler des critiques constructives.

Je partage la tonalité générale du rapport. Trois propositions, toutefois, me semblent difficiles à mettre en œuvre. D'abord, fixer à 2020 la fin des subventions des collectivités aux clubs professionnels placera dans une situation préoccupante de nombreux clubs de basketball, de volleyball ou de handball. Je me rallie toutefois à l'idée de supprimer les subventions et achats de prestations sans contrepartie aux clubs de Ligue 1 de football et du Top 14 de rugby. Ensuite, je ne vois pas l'intérêt de créer une nouvelle autorité administrative indépendante. On ne voit pas comment son travail s'articulera avec celui des DNCG et des instances européennes. Je doute que les fédérations et les ligues soient demanderesse d'une nouvelle structure. Enfin, je suis sceptique sur l'accroissement des pouvoirs du CNOSF afin de favoriser l'accès au sport de haut niveau : c'est la tâche des fédérations, dont il faudrait certes mieux articuler le travail avec celui des clubs et des ligues. Je sais que le président du CNOSF, désireux de jouer un rôle majeur dans la politique du sport en France, pousse en ce sens...

**M. Alain Dufaut.** – Cela ne suffit pas !

**M. Dominique Bailly.** – ... mais c'est une mission des fédérations.

**M. Jean-Jacques Lozach.** – Je salue le travail du président et du rapporteur sur ce secteur très spécifique et confronté à une arrivée massive d'argent. En son sein, le football et le rugby sont eux-mêmes des sous-secteurs très spécifiques. Ce rapport servira de base au débat sur la

candidature aux Jeux olympiques de 2024, car la position devra être arrêtée avant la fin de l'année. Les collectivités territoriales ont leur mot à dire, car elles sont mises à contribution. Or comment peuvent-elles se prononcer sans avoir de certitudes sur leurs moyens financiers ni sur leurs compétences futures ?

Vous avez eu raison d'insister sur la responsabilité sociale des clubs professionnels. J'ajouterais : et des sportifs professionnels, sur lesquels repose un devoir d'exemplarité alors que le sport prend une place croissante dans notre société, et suscite tantôt l'identification, tantôt la controverse - voyez les salaires indécentes versés à certains.

En toile de fond de ce rapport, il y a la recherche de financements supplémentaires pour tous. Le moment est venu de réfléchir au financement du CNDS et du sport pour tous. Comment l'élargir ? Faut-il augmenter le taux de prélèvement sur les paris, ou sur les droits de retransmission télévisée ? Soyons imaginatifs. Certains secteurs bénéficient pleinement de l'image du sport, comme le BTP, qui profite largement des demandes de construction d'équipements, ou les équipementiers sportifs. Ne pourrions-nous les solliciter pour financer le sport en France ?

Je partage les inquiétudes exprimées sur la proposition n°24, qui fait de la métropole le partenaire de référence. Élu d'un département très rural, je pense qu'il faut maintenir le département dans la boucle. Attention à ne pas nous rapprocher du système américain des ligues fermées. Dans le Massif central, Limoges et Clermont-Ferrand, qui ne sont pas des métropoles, doivent conserver leur rôle en matière respectivement de basket et de rugby. Les collectivités locales demeurent les partenaires de référence dans le sport professionnel. Au reste, elles n'interviennent pas uniquement dans le fonctionnement des clubs, elles apportent aussi aux sportifs de haut niveau des aides individuelles qui se révèlent souvent déterminantes pour leur carrière.

**Mme Françoise Cartron.** - Ce rapport est très complet, et certaines de ses propositions sont, plus qu'ambitieuses, plus qu'audacieuses : courageuses ! J'aurais toutefois aimé y voir figurer deux choses. D'une part un encadré sur le sport professionnel féminin. Pour une même discipline, l'argent n'est en effet pas réparti équitablement. Il y a un monde entre le basket masculin et le basket féminin. D'autre part, un mot sur le handisport, dont nous devons encourager l'intégration au monde professionnel et économique. Les collectivités s'y emploient.

**M. Maurice Vincent.** - Bravo pour ce rapport de qualité. J'approuve les remarques formulées par mes collègues. Je nuancerais celle de M. Lozach : le rapport propose que la métropole « ou l'intercommunalité » soit le partenaire de référence. Pour éviter les ambiguïtés, conservons la seule intercommunalité. En toute hypothèse, la commune n'est pas l'échelon optimal. Défavorable aux PPP, je ne peux que saluer la proposition n° 18. Ces

contrats sont trop coûteux et les collectivités sont responsables *in fine* de l'équilibre financier du projet. Je suis sceptique sur la limitation des fonds publics alloués à la construction de nouvelles enceintes à 50% du total de l'opération : si cette règle existait, nous n'aurions pu réaliser la moitié des stades prévus pour l'Euro 2016. Proposons en revanche des redevances plus réalistes...

**Mme Françoise Boog.** – Je félicite à mon tour le président et le rapporteur. Les auditions ont été riches, en quantité comme en qualité, et les déplacements que nous avons faits ont été de beaux moments et des expériences fortes.

Certaines propositions semblent en effet difficiles à appliquer dans les autres disciplines que le football. Je soutiens la proposition de rendre la FFF acquéreur du Stade de France, et de faire financer le prochain stade de rugby par la fédération française de rugby. Préconiser l'organisation d'un référendum pour l'organisation des JO à Paris dans la conjoncture économique actuelle, c'est s'assurer un résultat défavorable !

**Mme Corinne Bouchoux.** – Votre travail acte la fin d'un modèle. L'ancien système n'est plus tenable. Ce rapport établit les bases du nouvel état d'esprit qui doit s'installer. Néanmoins, l'intitulé de notre mission devrait être « Mission commune sur le sport professionnel masculin et les collectivités territoriales ». Cette précision sémantique n'enlève rien à la qualité du rapport.

**M. Michel Delebarre.** – J'aurais donné une forme plus ouverte à la rédaction des trente propositions. Beaucoup d'entre elles tracent des voies, mais elles soulèvent énormément de problèmes. Dans ma ville, je portais à bout de bras un club de handball et un club de basket ainsi qu'un partenariat public-privé (PPP) sur une aréna. Je n'imagine pas que ces clubs – qui ne sont pourtant pas dans le bas du tableau – aient les capacités de répondre à vos objectifs. Ils ont besoin d'être portés par la collectivité. Si on leur donnait à gérer une salle construite avec le concours de la collectivité, je ne crois pas qu'ils en seraient capables.

C'est la première fois que je vois une telle volonté d'éviter les JO ! Le référendum est un moyen infallible : dans l'état d'esprit actuel des Français, la frayeur l'emporterait. Dans les autres disciplines que le football et le rugby, et sans parler de la branche féminine, les mesures proposées sont très difficiles à mettre en œuvre.

**M. Stéphane Mazars, rapporteur.** – Ce débat doit avoir un cadre précis. Il s'agit d'un rapport sur les collectivités locales et le sport professionnel. Qu'est-ce qu'un club professionnel ? Certainement pas un club de basket évoluant en nationale 2 ou un club de handball en nationale 1. On nous oppose le fait qu'arrêter de subventionner les clubs dans certaines disciplines après 2020, c'est signer leur arrêt de mort. Seuls les sports arrivés « à maturité » sont concernés, soit deux sports et deux niveaux. Les aides

publiques accordées à la ligue 1 de football et au top 14 de rugby tournent autour de 2 à 3%. Ces disciplines vont bénéficier de ressources supplémentaires grâce aux nouveaux appels d'offre des droits télé. Elles n'ont plus guère besoin d'être subventionnées par les collectivités locales.

**Mme Françoise Cartron.** - C'est vrai.

**M. Stéphane Mazars, rapporteur.** - Bien évidemment, si en 2020 le basket n'est pas arrivé à maturité, on ne supprimera pas ses subventions. Propositions audacieuses, dites-vous, téméraires, pensez-vous peut-être ?

**M. Dominique Bailly.** - Radicales ! C'est normal !

**M. Stéphane Mazars, rapporteur.** - Nous voulons marquer un cap et indiquer une démarche.

**M. Michel Delebarre.** - Ces précisions figurent-elles dans le rapport ?

**M. Stéphane Mazars, rapporteur.** - Oui. A part le football et le rugby, il n'y aura pas beaucoup d'autres sports arrivés à maturité en 2020. Nous ne souhaitons pas que les collectivités se désengagent, mais qu'elles s'engagent autrement, par des aides non plus au fonctionnement mais à l'investissement. Nous nous trouvons à un moment charnière où le modèle économique tend vers une autonomie de plus en plus importante des clubs professionnels qui veulent maîtriser leur infrastructure sportive, par une pleine propriété ou par une pleine gestion, pour obtenir des moyens financiers autres que les subsides versés par les collectivités locales. C'est une bonne chose que les clubs se responsabilisent ainsi.

Le sport féminin et le handisport sont loin d'être arrivés à maturité, et ils ne le seront certainement pas en 2020, d'où le peu de place qu'ils occupent dans le rapport. Les collectivités doivent contribuer à les faire émerger et les accompagner dans leur émancipation. A quel niveau doivent-elles intervenir ? Nous ciblons l'intercommunalité. Dans mon département rural, s'il doit y avoir demain un club professionnel, il est évident que c'est l'agglomération du Grand Rodez qui sera à même de le porter.

L'AAI vous paraît un « machin » supplémentaire. Pourtant il ne s'agit pas de créer quelque chose de nouveau, mais de rassembler dans une même entité les missions qu'assure l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel) dans le domaine sportif et celles des DNCG. L'autorité indépendante serait en charge de réguler le monde du sport professionnel où les fédérations voient leur pouvoir confisqué par les ligues, elles-mêmes souvent dépossédées par quelques clubs. L'existence d'une autorité indépendante résoudrait tout cela. La régulation pourra concerner l'organisation des compétitions ; la réflexion sera plus objective sur le choix du modèle financier, qui suscite toujours des opinions divergentes. Le contrôle de gestion des clubs est assuré par les DNCG, qui n'ont pas un statut indépendant. Certes, à ce jour, on ne déplore aucune affaire regrettable, mais

il faut prendre en compte la montée en puissance du *sport business*... Comme tout régulateur économique, l'AAI pourrait également apporter son expertise sur certaines questions - l'implantation d'une aréna, le choix d'un bail emphytéotique, etc. Enfin, elle pourra réguler le maillage du territoire et la concurrence entre infrastructures car au nom de la polyvalence, les lieux de concerts, d'expositions, de spectacles, risquent de se multiplier à l'excès.

Si le projet des JO est porté par le Grand Paris, il faudra travailler en amont avec les acteurs sportifs. La région manque cruellement d'arénas pouvant accueillir 10 à 15 000 spectateurs. Les clubs qui ont vocation à résider dans ces nouvelles infrastructures devront être consultés. C'est le projet élaboré avec eux qui serait mis au suffrage du plus grand nombre.

Sommes-nous trop péremptoires dans nos propositions ? C'est un parti pris d'audace. Il s'agit de tracer l'avenir d'un sport professionnel qui tend à devenir de plus en plus un *sport business*. Le sport de haut niveau est une industrie en train d'éclore. Nous devons l'accompagner en posant les bonnes questions. Le débat est déjà ouvert. Dans mon département, à Rodez, il n'y a aucun club professionnel au sens propre, mais tous les clubs se considèrent comme tels car ils atteignent tout de même un certain niveau - fédérale 1 en rugby, nationale 1 en handball, nationale 3 en basket et ligue pro en football féminin. Même loin de la maturité, ils voudraient maîtriser les infrastructures et avoir la main sur les installations sportives. Nous résistons ! L'air du temps est à la professionnalisation et à l'industrialisation, non pas du sport, mais du spectacle sportif. C'est le cas dans les pays anglo-saxons, la France n'a pas vocation à rester à la traîne.

Le Comité national olympique et sportif français a un rôle à jouer dans l'accompagnement des clubs professionnels et la gestion des fonds dédiés au développement des grandes infrastructures. Il pourrait jouer un rôle plus important encore, complémentaire de celui du CNDS, centré sur le sport pour tous.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** - Cela n'est-il pas en contradiction avec la proposition n°5 ? Le nouveau Conseil supérieur aurait compétence pour la création des nouveaux stades...

**M. Stéphane Mazars, rapporteur.** - L'émergence d'infrastructures pouvant accueillir toutes sortes d'activités pose des problèmes de concurrence entre les métropoles, les agglomérations, les intercommunalités. Et même le département : la Vendée a financé un équipement capable de recevoir la Coupe Davis mais aussi de grands concerts et spectacles. Il est indispensable qu'une autorité indépendante régule tout cela pour éviter les conflits.

**M. Dominique Bailly.** - N'est-ce pas à l'Etat d'arbitrer ?

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** - Je suis d'accord, c'est à l'Etat d'arbitrer. L'aspect économique doit l'emporter.

**M. Dominique Bailly.** – Le Comité olympique n'a pas de légitimité politique. Un arbitrage doit être rendu par le politique.

**M. Stéphane Mazars, rapporteur.** – Je remercie tous ceux qui ont pris part à nos travaux. Après 22 mois de mandat au Sénat, je vais quitter cette belle maison dont j'ai apprécié le sérieux. Vous pouvez compter sur moi pour être un ambassadeur de votre travail.

**M. Michel Savin, président.** – On ne peut pas couper du jour au lendemain les aides des collectivités aux clubs. Ces derniers vivent à 50 ou 70 % de subventions. Il est néanmoins judicieux d'annoncer la démarche pour les inciter à chercher d'autres partenaires dans les années à venir. En Allemagne et en Italie, les stades apportent des ressources financières supplémentaires aux clubs, grâce aux activités extra-sportives qui s'y développent.

Ce rapport donnera lieu à bien des débats. Afin de donner un écho plus particulier à nos échanges, je vous propose de demander au président du Sénat de bien vouloir inscrire à l'ordre du jour de nos travaux un débat sur les conclusions de notre rapport : cela pourrait se faire dans la deuxième semaine de juin.

Nous devons confirmer le titre proposé par le rapporteur : *Sport professionnel et collectivités territoriales : l'heure des transferts*.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Ou *Le grand mercato* ?

**M. Michel Delebarre.** – Je mettrais volontiers un point d'interrogation final au titre, car il ne concerne que les sports professionnels arrivés à maturité.

**M. Stéphane Mazars, rapporteur.** – C'est une bonne idée.

**M. Michel Savin, président.** – Je considère que le titre est adopté sous la forme interrogative. Venons-en au vote sur le rapport lui-même.

**M. Michel Delebarre.** – Les trente propositions dans leur présentation actuelle me posent problème.

**M. Michel Savin, président.** – Nous ne votons pas sur les trente propositions, mais le rapport qui tend vers ces propositions. Il sera nécessaire de retravailler la rédaction, dans le sens de vos remarques.

**M. Michel Delebarre.** – Il faudra en adoucir la tonalité.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Non pas les réécrire, mais les adapter grâce à des formules choisies. Par exemple, il sera nécessaire de préciser ce que veut dire « à maturité » en donnant des exemples, ou d'expliquer le bémol mis sur le sport féminin.

**M. Stéphane Mazars, rapporteur.** – Je prends note de ces propositions : une formulation plus souple, plus claire, moins péremptoire.

**Mme Françoise Cartron.** – L’expression *sport business* est plus parlante que « sport à maturité ».

**M. Stéphane Mazars, rapporteur.** – Elles sont synonymes.

**Mme Danielle Michel.** – le terme de *business* s’oppose à l’idée d’une subvention d’ordre public.

**M. Stéphane Mazars, rapporteur.** – Les clubs de basket qui jouent l’Euroligue font du sport business. Néanmoins, notamment pour les clubs féminins, ils ne sont pas suffisamment à maturité pour se passer des subventions des collectivités. Maturité est le bon terme, il faut juste l’explicitier.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – La proposition n°24 indique qu’il est nécessaire d’avoir un partenaire de référence, qui peut être la métropole, l’intercommunalité ou – faudrait-il préciser – « une grande ville ». Certaines intercommunalités ne souhaitent pas ou ne peuvent pas porter cette responsabilité.

**M. Stéphane Mazars, rapporteur.** – Si on doit rattacher une collectivité au sport professionnel, l’intercommunalité reste la mieux désignée.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Beaucoup d’intercommunalités ne souhaitent pas s’investir dans le sport professionnel.

**M. Dominique Bailly.** – Dans le projet de loi, la suppression de la clause de compétence générale exclut le sport, le tourisme et la culture. Par conséquent, si une contractualisation est déjà établie, les collectivités peuvent continuer à s’occuper de sport, de tourisme et de culture.

**M. Ambroise Dupont.** – Tout cela va évoluer...

**La mission commune d’information adopte à l’unanimité le rapport et autorise sa publication.**



---

## CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE

---

Les Sénateurs socialistes saluent le travail de fond et la réflexion sur la nécessaire évolution des relations entre les clubs professionnels et les collectivités territoriales menés par le rapporteur Stéphane Mazars, auquel ils ont souhaité apporter leur soutien.

En matière de responsabilisation progressive des clubs professionnels et de maîtrise de « leur outil de travail », le présent rapport s'inscrit dans la lignée du rapport d'information présenté par MM. Jean-Marc Todeschini et Dominique Bailly, en octobre 2013, intitulé « Grands stades et arénas : pour un financement public les yeux ouverts », puisqu'il préconise une plus grande implication de ceux-ci dans la gestion, comme dans la propriété de leur enceinte sportive.

Ce qui constitue, déjà en soi, une petite révolution, puisque, dans notre pays, la propriété des grands équipements sportifs est le plus souvent publique - et le sport, y compris professionnel a toujours été historiquement et culturellement une affaire publique. Les modes d'exploitation eux tendent plus à se diversifier, comme l'attestent les projets de stades menés dans le cadre de l'euro 2016.

Il est vrai que soutenir l'exploitation d'un équipement sportif par son club peut représenter un moyen tout à fait opérant pour sortir de la dépendance aux subventions de fonctionnement et faire évoluer progressivement les relations entre le club professionnel et la collectivité locale vers la responsabilisation.

Néanmoins, ce rapport, avec ses pistes de réflexion audacieuses voire iconoclastes, ne manquera pas de faire débat.

Dans cette perspective, les Sénateurs socialistes entendent insister sur un point fondamental pour appréhender cette contribution au débat public : la question centrale portée par ce rapport à savoir la légitimité de l'aide financière des collectivités locales au « sport-business » ne concerne qu'une minorité de sports, le football et le rugby essentiellement, et à l'intérieur de ces disciplines plus particulièrement le haut niveau (ligue 1, Top 14).

Pour nous, « les disciplines arrivées à maturité » se limitent à ce champ strict ; il va de soi que les sports en salle en sont exclus. Il ne saurait ainsi être question pour les collectivités locales, à notre sens, de s'interdire de subventionner un club de handball, de volleyball ou de basket. De même pour le sport féminin et le handisport, dans lesquels la France accuse un retard et dont le développement dépend plus encore du soutien public.

Tout en approuvant le présent rapport, les Sénateurs socialistes ont émis lors de son examen, des remarques sur des points particuliers, qu'ils souhaitent soumettre à la discussion, dans le cadre de cette contribution.

Concernant l'opportunité de créer une nouvelle autorité administrative indépendante, il nous semble qu'une telle proposition soulève plus de questions qu'elle n'en résout, sur son efficacité d'abord, sur l'articulation ensuite entre les structures qu'elle est supposée regrouper : DNCG et Arjel et également avec les instances européennes.

Même chose sur le nouveau rôle qui pourrait être dévolu au CNOSF en matière d'accès au sport de haut niveau. Actuellement, le développement du sport de haut niveau relève de la compétence de l'État, des associations et des fédérations sportives avec le concours des collectivités territoriales, de leurs groupements et des entreprises concernées. Cet équilibre institutionnel doit-il être revu ? Ne risque-t-on pas de fragiliser les fédérations sportives ?

Pour notre part, nous sommes attachés à ce que les arbitrages continuent à relever de l'État et du politique.

Enfin, en matière de « partenaire référent » des clubs professionnels, devons-nous nous limiter aux métropoles ou intercommunalités ? Certaines ne souhaitent pas s'investir dans ce rôle. À l'inverse d'autres collectivités, communes ou départements par exemple, sont d'ores et déjà les partenaires « naturels » de clubs professionnels. C'est pourquoi la notion de partenaire de référence devrait être plus ouverte.