



Inspection générale
de l'administration

N° 13-069/13-028

Inspection générale
des finances

N° 2013-M-034-02

Inspection générale
de la jeunesse et des sports

N° 2013 - I - 19

RAPPORT

MISSION D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN AU SPORT PROFESSIONNEL ET DES SOLIDARITÉS AVEC LE SPORT AMATEUR

VOLUME 1 - SYNTHÈSE

Établi par

Rémi DUCHÊNE
Inspecteur général de
l'administration

Pierre LEPETIT
Inspecteur général des
finances

Bertrand JARRIGE
Inspecteur général de la
jeunesse et des sports

- JUILLET 2013 -

SYNTHÈSE

Évaluer, dans une démarche de modernisation de l'action publique, la politique de soutien au sport professionnel, ainsi que les solidarités avec le sport amateur, est un exercice aussi stimulant que complexe.

Exercice stimulant, car l'ensemble des moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics concourent à de nobles objectifs : améliorer la performance du sport français, le rayonnement de ses clubs et des équipes de France et faire bénéficier de retombées positives le plus grand nombre, pratiquant de très haut niveau, professionnel rémunéré, amateur licencié ou simple sportif occasionnel. Exercice complexe aussi, car le périmètre du sport professionnel est mal défini, ses acteurs sont d'une solidité inégale, les objectifs de « la » politique de soutien au sport professionnel fort nombreux et pas nécessairement mesurés par des résultats bien identifiés.

Au cours de la phase de diagnostic, la mission s'est attachée à repérer les domaines dans lesquels l'action publique restait perfectible, en s'efforçant d'éviter deux écueils : contribuer à l'autosatisfaction d'un monde prompt à porter en étendard ses plus beaux succès, jusqu'à la mythologie parfois, en oubliant les efforts infructueux ou les investissements mal calibrés ; à l'inverse, noircir à l'excès le tableau d'une activité qui bénéficie certes d'importants soutiens publics, mais qui sert grandement l'intérêt général, par les emplois et l'impact économique, direct ou indirect, et par une contribution valorisante à la solidarité nationale, au bien-être des citoyens et à leur accomplissement à travers ce qui représente une passion ardente chez le champion olympique comme dans les plus petites structures amateur.

Outre les difficultés de définition précise du sport professionnel, la mission d'évaluation a relevé, dans son panorama dressé à partir de quelques activités phare (football et rugby, sports collectifs de salle, cyclisme, tennis, sport automobile...), une impressionnante diversité et quelques faiblesses structurelles. Dans les sports collectifs en particulier, les acteurs sont de tailles et de statuts très variés. D'une façon générale, les structures professionnelles en France sont fragiles ; elles sont souvent largement dépendantes des financements publics, y compris pour leur fonctionnement courant, et leur positionnement international est délicat – dans le cadre européen, celui des clubs est souvent en retrait des pays comparables.

La diversité des objectifs poursuivis est également remarquable ; la politique publique tente tout à la fois de favoriser la performance des clubs et des équipes nationales, de promouvoir la pratique sportive et de renforcer le lien social, de favoriser l'activité économique et l'attractivité des territoires, de défendre le double projet des sportifs professionnels ; et ceci, tout en faisant bonne garde sur l'équité des compétitions, la protection de la formation, sans oublier les nécessités du maintien de l'ordre public, fort délicat selon les disciplines, sans lequel aucune politique sportive ne peut se développer.

On s'est donc efforcé d'établir et d'analyser des indicateurs de performance pour ces différents objectifs, de ne pas sous-estimer les coûts indirects d'organisation et de contrôle, et de mesurer l'impact réel des politiques publiques : sont alors apparues certaines faiblesses de la régulation économique, de l'organisation de la solidarité avec le sport amateur, de l'évaluation des aides des collectivités, et de la gestion des équipements.

La mission a reçu, dans un second temps, la tâche de proposer des scénarios de réforme dans trois directions principales : gouvernance et régulation du sport professionnel ; solidarité avec le sport amateur et protection de la formation ; intervention des collectivités et question essentielle du développement et de la modernisation des équipements sportifs.

Rapport

Le sport professionnel, qui bénéficie d'une attention soutenue des pouvoirs publics, n'a étrangement pas fait jusqu'ici l'objet d'une définition précise de cette activité, ni de ce que sont les sportifs professionnels ; il serait judicieux de sortir de ce flou juridique. La création d'organes assurant l'équité des compétitions et la pérennité économique des structures professionnelles n'est pas encore allée à son terme, ce qui occasionne incertitude des opérateurs et parfois, effondrements spectaculaires dont la mission a été le témoin bien involontaire dans une ville qu'elle avait choisie pour cadre de ses déplacements. Il est indispensable de développer un contrôle de gestion rigoureux et réellement indépendant pour l'ensemble des sports professionnels.

La mission propose également de créer une autorité indépendante pour réguler les activités sportives professionnelles d'un point de vue juridique, financier et déontologique, dans l'objectif d'assurer l'équité des compétitions et la pérennité des acteurs : les enjeux économiques, sociaux et internationaux sont devenus tels que cette création serait parfaitement justifiée. La diversité des sujets à traiter, au-delà du déroulement des compétitions assuré par les fédérations et les ligues professionnelles, va également dans ce sens, que l'on songe à la lutte contre le dopage, au contrôle des paris sportifs notamment en ligne, au respect des règles de concurrence, de contrôle des aides d'État et de libre circulation. Comme dans de nombreuses activités économiques, ce type d'organisme pourrait jouer le moment venu le rôle d'interface avec une autorité européenne dotée des mêmes pouvoirs de régulation.

S'agissant de la solidarité avec le sport amateur et de protection de la formation, activité qui établit une passerelle entre les structures de sport pour tous et la fonction de détection et de formation assurée par les clubs professionnels à des degrés divers, il est proposé en particulier d'étendre le champ d'application du principe de solidarité à toutes les disciplines professionnelles par un mécanisme financier qui à ce jour ne fonctionne de façon effective (et à hauteur d'un faible pourcentage) que dans le football.

Les relations entre ligue professionnelle et fédération d'abord, entre société sportive et association, ensuite, doivent également être encadrées de façon à manifester l'exercice effectif de la solidarité, et l'unité véritable d'un monde sportif dont l'évolution contemporaine présente plutôt un risque de partition : le « *sport business* », industrie du spectacle, doit contribuer à la richesse de son vivier naturel de clubs amateurs, à la façon de ce qui est recherché par le tennis avec un certain succès.

La protection de la formation est un enjeu absolument majeur pour le système français qui repose sur un maillage serré de structures de grande qualité, assurant une promotion continue de sportifs de haut niveau, mais dont les clubs français ne tirent pas toujours eux-mêmes le meilleur avantage : il est donc nécessaire de renforcer les dispositifs d'indemnités de formation des jeunes professionnels, en parfaite compatibilité avec le droit communautaire précisé notamment en 2010 par l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne *Olivier Bernard*. Il convient aussi de favoriser l'accès aux équipes fanion des joueurs formés localement, ce qui est l'intérêt aussi bien des clubs que des équipes de France. Et il ne faut certainement pas s'interdire d'organiser un retour financier au profit des établissements de l'État qui concourent grandement aux formations les plus compétitives, ni de prévoir une solidarité accrue entre disciplines en adaptant la fiscalité des spectacles sportifs télévisés.

Le troisième scénario de réforme a trait à l'intervention des collectivités territoriales et à la question essentielle des équipements sportifs abritant le sport professionnel. L'étude des aides (subventions directes et achat de prestations) met en évidence une insuffisante évaluation de leur impact, déjà relevée par la Cour des comptes, qui se traduit souvent par une excessive participation aux dépenses de fonctionnement, parmi lesquelles les salaires des sportifs et de l'encadrement. Dans le même temps, la France souffre d'un retard, maintes fois souligné, de ses équipements (grandes salles ou stades) qui pénalise les résultats sportifs et économiques.

Rapport

Réorienter les financements publics vers les investissements d'avenir (formation et équipements), et réduire la part du soutien aux charges salariales (statistiquement constantes aux environs de 60 % des dépenses dans les sports collectifs), est donc l'enjeu crucial de ce thème. La compétitivité du sport français, sujet qui mérite sans doute une étude *sui generis*, passe certainement par cette réorientation du financement public depuis les charges de fonctionnement (où ils contribuent au moins autant à l'inflation salariale qu'à la performance) vers les dépenses d'équipement et de soutien à la formation.

Certaines mesures d'accompagnement sont possibles ; contrôle plus rigoureux des subventions, pour vérifier qu'elles sont bien destinées aux missions d'intérêt général définies par le code du sport ; de même pour les achats de prestations, dont le plafond doit être respecté et, le cas échéant, complété par un sous-plafond pour les dépenses de « promotion » des collectivités ; accompagnement des clubs promus ou relégués lorsqu'ils font face à d'importantes charges de restructuration de leur stade.

Au-delà, c'est la possibilité d'aider les clubs à investir dans les enceintes sportives qui doit être élargie pour les collectivités, à l'instar de ce qui a été réalisé en vue de l'Euro 2016 de football. Sous réserve, bien évidemment, de la position qu'adoptera la Commission européenne, il serait certainement utile de dé plafonner le financement des clubs lorsqu'ils réalisent de lourds investissements pour améliorer leurs installations. Ceci permettrait aux collectivités de privilégier l'utilisation du bail emphytéotique administratif (BEA) plutôt que de s'engager plus que de raison sur la voie parfois hasardeuse de partenariats publics-privés, pour des constructions généreusement indexées sur le sommet de la courbe de performance des clubs, dont on commence à voir les risques importants en termes de finances publiques.

En outre, il serait judicieux de rechercher une facturation plus proche du coût réel des équipements publics loués aux clubs, afin de respecter le droit de la concurrence et d'inciter les structures les plus solides à mieux gérer la charge de leur stade, leur salle, leur circuit ou autre, et à devenir plus souvent propriétaires de leurs installations, ce qui n'est aujourd'hui, dans le meilleur des cas, effectif que pour les infrastructures administratives et de formation.

A Paris, le 11 juillet 2013



Rémi DUCHÊNE

Inspecteur général de
l'administration



Pierre LEPETIT

Inspecteur général des
finances



Bertrand JARRIGE

Inspecteur général de la
jeunesse et des sports

Rapport

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition 1 : Insérer dans le code du sport, après consultation du CNOSF, un article donnant la liste minimale des critères à respecter par une organisation sportive qui souhaite être admise à une compétition professionnelle.

Proposition 2 : Sur la base de la liste minimale des critères définie par le code du sport, demander à chaque fédération de définir les critères que doivent satisfaire les clubs qui souhaitent participer aux compétitions professionnelles qu'elle organise, de mettre en œuvre une procédure de contrôle de ces critères et d'attribuer en conséquence la « licence club » permettant de participer aux compétitions professionnelles.

Proposition 3 : Subordonner l'octroi d'aide ou de soutien public à un sportif de haut niveau à une condition de ressources.

Proposition 4 : Prendre un décret d'application de l'article L. 132-2 du code du sport pour définir les conditions d'organisation et de travail des organes de contrôle de gestion.

Proposition 5 : La France devrait demander à la Commission européenne de préciser dans une communication et, si nécessaire, dans un règlement d'exemption les conditions et les limites dans lesquelles les fédérations sportives peuvent, en édictant des règles d'organisation des compétitions, restreindre la concurrence et la liberté de circulation au sein de l'Union européenne.

Proposition 6 : Chaque fédération sportive devrait proposer à son organisation européenne d'adopter des règles et un mécanisme de contrôle à l'instar de ce qui a été fait par l'UEFA avec le *fair-play* financier, sans attendre que la Commission ait précisé sa position.

Proposition 7 : Modifier l'article L. 132-2 du code du sport pour soumettre toutes les associations et sociétés sportives qui participent à une compétition professionnelle au contrôle des organes de contrôle de gestion concernant les règles administratives, juridiques et financières qui les régissent.

Proposition 8 : Donner à l'État, dans une forme qui respecte l'autonomie du mouvement sportif, les moyens d'encadrer le pouvoir réglementaire délégué aux fédérations sportives de façon à conforter ce pouvoir et à faire en sorte que les fédérations prennent les initiatives nécessaires pour définir les règles administratives, juridiques et financières nécessaires au regard de la situation du sport considéré pour mettre en œuvre la loi.

Proposition 9 : Créer une autorité de régulation des activités du sport professionnel, avec l'objectif d'assurer l'équité des compétitions et la pérennité des clubs.

Proposition 10 : Étendre le principe de solidarité du sport professionnel envers le sport amateur à toutes les disciplines où la fédération (ou la ligue qu'elle a constituée) organise des compétitions à caractère professionnel.

Proposition 11 : Présenter, à l'occasion des assemblées générales approuvant les comptes des fédérations et ligues professionnelles, un document retraçant, durant l'exercice écoulé, les relations financières et le jeu des mécanismes de solidarité entre sport professionnel et sport amateur, certifié par le commissaire aux comptes.

Rapport

Proposition 12 : Transférer aux fédérations, avec le concours des ligues, le pouvoir d'approbation des conventions société/association et leur en confier le suivi. En cas d'impossibilité pour la société et l'association de se mettre d'accord pour le renouvellement de la convention à son terme, permettre à la fédération et à la ligue de régler, dans l'attente d'un accord des parties, les relations entre la société et l'association.

Proposition 13 : Intégrer les conventions intervenues entre la société sportive et l'association dans le champ des conventions règlementées qui doivent faire l'objet d'un rapport spécial du commissaire aux comptes prévu par le code de commerce.

Proposition 14 : Interdire à l'association support d'accorder des prêts ou des garanties à la société sportive.

Proposition 15 : Interdire aux associations participant au capital d'une société sportive de percevoir des subventions des collectivités territoriales en dehors des dispositions des articles L. 113-2 et R. 113-1 à 5 du code du sport.

Proposition 16 : Modifier l'article L. 211-5 du code du sport pour substituer à l'obligation de contracter avec le club formateur celui du versement d'une indemnité « *tenant compte des frais supportés par les clubs pour former tant les futurs joueurs professionnels que ceux qui ne le deviendront jamais* » au cas où le joueur refuse de signer le contrat de travail proposé.

Proposition 17 : Inviter les fédérations et ligues professionnelles à adapter leurs règlements pour prévoir des indemnités de formation conformes aux principes dégagés par l'arrêt *Bernard* et à agir en direction des fédérations internationales pour obtenir, dans les règlements internationaux de toutes les disciplines, la mise en place d'indemnités de formation compatibles avec cet arrêt.

Proposition 18 : Rendre obligatoire la mise en œuvre d'un dispositif de « joueurs formés localement » dans les compétitions professionnelles (modification de l'article L. 131-16 du code du sport). Inviter les fédérations et les ligues professionnelles à prévoir l'application d'un dispositif concernant les joueurs utilisés durant les matchs et non l'effectif global des clubs.

Proposition 19 : Lorsque la formation du joueur s'est déroulée en tout ou partie dans un établissement de l'État (INSEP ou CREPS) et que celui-ci déclenche le versement d'une indemnité de formation (par exemple pour un recrutement en NBA), veiller à ce que l'établissement reçoive une juste quote-part de cette indemnité.

Proposition 20 : Lorsqu'un sportif utilisant les services d'un établissement de l'État exerce à titre professionnel sa discipline sportive, adapter les tarifs de pension facturés au niveau de ses ressources.

Proposition 21 : Demander aux préfets de recenser au moins une fois par an, en vérifiant la correcte saisonnalité, les subventions accordées au titre de l'article L. 113-2 du code du sport, et, au moins dans les hypothèses où le plafond est atteint ou approché pour une ou plusieurs activités, compléter ce recensement par une analyse des missions d'intérêt général soutenues et par une évaluation de l'impact de ce soutien.

Proposition 22 : Rendre obligatoire la production d'un compte d'emploi des subventions identifiant de façon analytique les dépenses et les ressources affectées à la mission pour laquelle a été perçue la subvention. Ce compte d'emploi devrait être certifié par le commissaire aux comptes et le détail des subventions perçues publié par le club.

Rapport

Proposition 23 : La prise en compte de la TVA dans le calcul du plafond devrait être clarifiée par circulaire, voire explicitée dans la partie réglementaire du code du sport. Le mécanisme de contrôle ci-dessus présenté pour les subventions (calcul annuel et évaluation) trouverait à s'appliquer aux achats de prestation, à l'exception bien entendu de ce qui concerne les missions d'intérêt général.

Proposition 24 : Rendre obligatoire un rapport des commissaires aux comptes des clubs professionnels certifiant le montant des achats (HT ou TTC, selon le cas) de prestations par les collectivités pour la saison sportive écoulée.

Proposition 25 : Rappeler par voie de circulaire que les subventions doivent avant tout concourir à des actions de moyen et long terme s'inscrivant dans la fonction éducative et sociale du sport ; fournir en conséquence les points de repère appropriés quant au financement de dépenses salariales dans les limites du code du sport. Plafonner les achats de prestation qui ne se traduisent pas par la distribution gratuite ou à prix très réduit de places pour le spectacle sportif.

Proposition 26 : Instaurer un mécanisme d'amortissement des descentes et d'encouragement des montées pour faciliter des transitions dont l'expérience montre qu'elles sont périlleuses (à mettre en œuvre probablement par un amendement sur la répartition des droits télévisuels). Dans certaines disciplines, un statut d'invité surnuméraire (« *wild card* », à l'image du basket) pourrait être retenu lorsque des investissements exceptionnels ont été réalisés et ont pesé sur la capacité du club à financer l'équipe professionnelle.

Proposition 27 : À la lumière de la décision qui sera rendue par la Commission européenne sur le dossier Euro 2016, étudier la possibilité d'inciter les clubs professionnels à investir dans les enceintes sportives, en autorisant des aides publiques ciblées sur la modernisation des infrastructures.

Proposition 28 : Produire une nouvelle circulaire Intérieur/Sports remplaçant celle du 29 janvier 2002, pour tenir compte de l'évolution de la législation et de la jurisprudence en matière d'occupation du domaine public par les clubs professionnels et en matière de droit de la concurrence.



Inspection générale
de l'administration

N° 13-069/13-028

Inspection générale
des finances

N° 2013-M-034-02

Inspection générale
de la jeunesse et des sports

N° 2013 - I - 19

RAPPORT

MISSION D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN AU SPORT PROFESSIONNEL ET DES SOLIDARITÉS AVEC LE SPORT AMATEUR

VOLUME 2 - DIAGNOSTIC

Établi par

Rémi DUCHÊNE
Inspecteur général de
l'administration

Pierre LEPETIT
Inspecteur général des
finances

Bertrand JARRIGE
Inspecteur général de la
jeunesse et des sports

- JUILLET 2013 -

SOMMAIRE

Introduction	1
1 Quel périmètre pour l'évaluation ?.....	3
1.1 En l'absence de définition juridique, les frontières du sport professionnel sont floues	3
1.2 Des solidarités multiformes entre le secteur professionnel et le sport amateur	7
2 Panorama des acteurs du sport professionnel.....	13
2.1 Des acteurs de tailles et de statuts très divers dans les sports collectifs	13
2.2 Des acteurs fragiles.....	16
2.3 Un positionnement international délicat.....	22
2.4 Des organisateurs de compétitions au savoir-faire mondialement reconnu.....	26
3 Les politiques publiques en direction du sport professionnel : objectifs, leviers d'action et indicateurs de résultats	31
3.1 Construire, dans la durée, la performance des équipes de France et veiller au double projet des sportifs	31
3.2 Promouvoir la pratique sportive et renforcer le lien social.....	33
3.3 Favoriser l'activité économique, le rayonnement et l'attractivité des territoires	34
3.4 Préserver l'ordre public dans toutes ses composantes.....	36
3.5 Assurer, par la transparence et la bonne gestion, le respect de l'équité dans les compétitions.....	39
3.6 De nouveaux enjeux apparaissent déterminants pour l'avenir du sport professionnel	39
4 Impact et efficacité de l'action publique	43
4.1 La régulation économique des compétitions est perfectible	43
4.2 Les mécanismes de solidarité entre sport professionnel et sport amateur pourraient être améliorés et confortés	50
4.3 Une articulation perfectible entre les équipes nationales et les championnats professionnels.....	59
5 Efficience de la politique publique	63
5.1 Des coûts indirects	63
5.2 Les aides des collectivités sont peu contrôlées et peu évaluées	66
5.3 La gestion des équipements ne répond ni aux nécessités des clubs, ni aux contraintes de financement des collectivités territoriales	69
Liste des personnes rencontrées.....	77
Table des annexes.....	89

INTRODUCTION

Par lettre en date du 11 février 2013, adressée à la ministre des Sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, le Premier ministre a désigné la politique de soutien au sport professionnel parmi les politiques publiques devant faire l'objet d'une évaluation, selon les objectifs fixés par le comité interministériel de modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012.

Pour la réalisation de cette mission d'évaluation, le ministre de l'Intérieur, la ministre des Sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative et le ministre délégué au Budget ont saisi les inspections générales de l'administration, des finances, et de la jeunesse et des sports par une lettre en date du 18 février 2013 (annexe 1). Cette lettre désignait, en particulier, parmi les objets de l'étude, les modalités de financement du sport professionnel et la solidarité entre sport professionnel et sport amateur à travers les transferts financiers opérés.

Un premier comité de pilotage stratégique présidé par la ministre des Sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, a précisé le 26 février 2013 les orientations de la mission et son calendrier, composé, selon la lettre précitée, d'une phase de diagnostic et d'une phase de propositions de scénarios de réforme sur certains thèmes.

Le présent rapport de diagnostic établit les constats de la mission dans le cadre la première phase ; ses principaux éléments ont été présentés lors d'un deuxième comité de pilotage stratégique, également présidé par la ministre le 28 mai 2013. La mission a effectué ses travaux selon le cahier des charges validé par le comité de pilotage opérationnel du 15 mars 2013 réuni par le directeur des sports.

Le périmètre de l'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel a été défini moins par référence à ce qu'est un sportif professionnel (dont la définition n'est pas précise) qu'en considération d'une série d'activités exercées de façon professionnelle : il en est ainsi, en particulier du football et du rugby, ainsi que de certains sports de salle (handball, basketball, volley-ball) ; en dehors des sports collectifs, la mission s'est concentrée sur le tennis, le cyclisme et le sport automobile qui sont indéniablement marqués par un professionnalisme important et la gestion d'événements majeurs, respectivement le Tournoi de Roland-Garros, le Tour de France et les 24 Heures du Mans, qui ont un retentissement international.

Outre la direction des sports, la direction du budget et la direction générale des collectivités locales, principales directions d'administration centrale concernées, et les opérateurs du ministère chargé des sports, CNDS et INSEP, la mission a rencontré des responsables du mouvement sportif, des fédérations sportives, des ligues professionnelles, des syndicats de sportifs, ainsi que les organismes qui concourent à la régulation du sport professionnel en France. Des rendez-vous ont aussi été organisés avec des associations d'élus. La mission s'est également rendue au Mans et à Montpellier en avril 2013 pour examiner les mécanismes mis en œuvre par deux cités qui ont fait du sport professionnel un élément important de leur action. Pour compléter cet échantillon, des rencontres ont été organisées avec la Ville de Paris et la direction du Paris Saint-Germain, ainsi qu'avec le président de l'Olympique lyonnais, de la Française des jeux et d'Amaury sport organisation.

La mission souhaite tout particulièrement remercier pour leur contribution à ses travaux les membres de l'équipe d'appui placée auprès d'elle, composée de Mmes Sabine Foucher, adjointe au chef du bureau DSA4 et Anaïs de Fresnoye, stagiaire à l'IGJS.

Rapport

Les principales étapes du diagnostic ainsi établi ont été les suivantes.

Tout d'abord, la mission s'est attachée à définir de la façon la plus précise possible le **périmètre de l'évaluation** qui lui était confiée : car, d'une part, les frontières du sport professionnel sont floues, et d'autre part, les mécanismes de solidarité entre secteur professionnel et sport amateur sont multiformes (**partie I**).

Le rapport dresse ensuite un **panorama des acteurs du sport professionnel**, dont la taille, les statuts, les structures financières et le positionnement international sont fort variés, mais dont l'ensemble laisse paraître des faiblesses structurelles, qu'il s'agisse de la fragilité des recettes ou d'un certain retard en matière d'infrastructures (**partie II**).

Sont ensuite examinées les politiques menées en faveur du sport professionnel afin de déterminer leurs **objectifs, leurs leviers d'action** et d'examiner les **indicateurs de leurs résultats**. Le rapport examine des objectifs divers tels que les performances des équipes de France, la promotion de la pratique sportive, l'attractivité économique et le rayonnement des territoires, la préservation de l'ordre public lors des manifestations sportives, le respect de l'équité des compétitions (**partie III**).

Les deux dernières parties du rapport présentent l'impact des mesures prises pour soutenir le sport professionnel et une mesure de leur efficacité. L'**examen critique de l'impact** de l'action publique cible les points perfectibles du dispositif, comme la régulation économique, l'intervention des organes de contrôle de gestion, le jeu des mécanismes de solidarité, ou encore l'articulation entre équipes nationales et championnats professionnels (**partie IV**). La **mesure de l'efficacité** de la politique publique évaluée s'efforce de prendre en compte les coûts indirects, les aides des collectivités et la gestion souvent inadaptée des équipements sportifs qui pénalise la performance d'ensemble du sport professionnel français (**partie V**).

1 QUEL PÉRIMÈTRE POUR L'ÉVALUATION ?

Afin de pouvoir conduire l'évaluation de la politique de soutien au sport professionnel et des solidarités avec le sport amateur, il est nécessaire de définir au préalable le périmètre du sport professionnel, en le distinguant du sport amateur, et d'identifier les mécanismes susceptibles de conduire à une solidarité entre ces deux dimensions de la pratique sportive.

En première analyse, la mission s'est appuyée sur la définition du sport professionnel proposée par le ministère chargé des sports, qui retient une double approche :

- *« La première permet d'appréhender le sport professionnel comme une branche du sport fédéral. Lorsque l'activité fédérale englobe un secteur de pratique professionnelle, la fédération en fixe généralement les contours en précisant quelles sont les compétitions ouvertes aux professionnels et en qualifiant de sportifs professionnels les sportifs y participant. Ceux-ci, dans ce secteur, sont majoritairement des salariés. C'est aujourd'hui le modèle dominant. On le retrouve dans les sports collectifs : basketball, cyclisme, football, handball, hockey sur glace, rugby, volley-ball... »*
- *« La seconde s'attache à identifier les sportifs qui évoluent au plus haut niveau de leur discipline et qui vivent des revenus issus leur pratique sportive (souvent en tant que travailleurs indépendants : rémunération de leur participation à des compétitions, contrats de sponsoring et de partenariat) sans appartenir à un secteur professionnel déterminé comme tel par le cadre fédéral : golf, natation, tennis, tennis de table¹. »*

Le caractère opérationnel de cette définition est toutefois limité, en raison de son absence de traduction juridique dans le code du sport, de la diversité - voire de l'ambiguïté - des situations rencontrées et enfin de la difficulté à recueillir des données fiables en matière de revenus des sportifs.

S'agissant des solidarités entre le secteur professionnel et le sport amateur, celles-ci apparaissent multifformes, souvent formulées de manière implicite et ne peuvent se résumer à des flux financiers entre structures.

1.1 EN L'ABSENCE DE DÉFINITION JURIDIQUE, LES FRONTIÈRES DU SPORT PROFESSIONNEL SONT FLOUES

Le code du sport fixe un ensemble de règles applicables aux organismes que sont les ligues professionnelles et les sociétés sportives, ainsi qu'à leurs relations avec les fédérations sportives, les associations sportives et les collectivités territoriales ; cependant, il ne définit pas ce que sont les activités sportives « à caractère professionnel ».

De même, la partie du code spécifiquement consacrée au sport professionnel (chapitre I du titre II du livre deuxième) contient diverses dispositions qui ne constituent pas une définition du sportif professionnel ; cette absence contraste avec l'encadrement très précis de la profession d'agent sportif mis en place par les articles L. 222-7 à L. 222-22 du code.

La convention collective nationale du sport du 7 juillet 2005, étendue par arrêté du 21 novembre 2006, contient quant à elle un chapitre XII « Sport professionnel », dont les dispositions s'appliquent aux relations entre, d'une part, les sportifs professionnels salariés, ainsi que leurs entraîneurs et, d'autre part, leurs employeurs. Cependant, cette définition de nature

¹ www.sport.gouv.fr, rubrique « Sport professionnel ».

Rapport

conventionnelle ne concerne ni les sportifs salariés par des entreprises en dehors du champ de la convention collective, ni ceux qui exercent en tant que travailleur indépendant.

Il résulte de cette situation un flou certain sur la délimitation du sport professionnel et de ses acteurs.

1.1.1 Pour les sports collectifs, la désignation des compétitions à caractère professionnel est opérée par chaque fédération, selon des critères qui lui sont propres

En l'absence de définition juridique du secteur professionnel, chaque fédération procède à la délimitation entre les compétitions « professionnelles » et « amateur » selon des critères qui lui sont propres et ne sont pas homogènes d'une discipline à l'autre.

Ainsi, pour le football, les championnats désignés comme « professionnels » sont ceux de Ligue 1 et 2, gérés par la Ligue de football professionnel (LFP) ; les autres divisions sportives sont considérées comme « amateur », les clubs relégués en championnat national pouvant toutefois être autorisés durant deux saisons à conserver le statut professionnel. Pour autant, la rémunération des joueurs par les clubs évoluant dans les divisions « amateur » est une réalité dont témoigne le statut du joueur fédéral, ouvert aux clubs n'ayant pas le statut professionnel et qui participent au championnat national, au championnat de France amateur (CFA), au CFA2, voire à une division supérieure (DH) de ligue régionale². Concernant les féminines, les clubs participant aux championnats de France féminins D1 et D2 sont autorisés à utiliser des joueuses sous contrat fédéral³, en nombre illimité pour les clubs de D1.

Les championnats de rugby considérés comme professionnels sont le Top 14 et la Pro D2 ; toutefois, un accord sectoriel, au sens de la convention collective nationale du sport, a été conclu entre les partenaires sociaux représentant les acteurs du rugby de 1^{ère} division fédérale « où le rugby peut être pratiqué dans le cadre d'un rapport salarial ou non salarial⁴ ».

Les championnats professionnels de basketball sont ceux de Pro A et de Pro B (masculins), gérés par la Ligue nationale de basket (LNB). Selon les règlements de la Fédération française de basketball (FFBB), les championnats de nationale masculine 1 et 2, ainsi que les championnats de ligue féminine de basket (LFB) et de ligue féminine 2 « ne sont pas des championnats professionnels en ce sens qu'il n'est pas obligatoire de posséder un contrat de travail afin d'y participer, bien que certains sportifs puissent être considérés comme des basketteurs professionnels à titre individuel. Les sportifs évoluant dans ces divisions peuvent percevoir une rémunération en contrepartie de la pratique du basketball, sans limitation, exceptée celle relevant d'un encadrement des charges de personnel de l'association ou société sportive par la Commission de Contrôle de Gestion. »⁵

Pour le handball, la ligue professionnelle (LNH) ne gère que la 1^{ère} division masculine. La Fédération française de handball organise l'ensemble des autres championnats, parmi lesquels ceux de la ligue féminine de handball (LFH) ou D1F, et de la ProD2 masculine, pour lesquels les règlements sportifs imposent respectivement 8 et 6 joueurs ou joueuses sous contrat professionnel à plein temps⁶. La fédération prévoit également des exigences spécifiques pour les clubs de D2 féminine ayant demandé le statut de « voie d'accès au professionnalisme » ; l'obtention de ce statut est un préalable à une éventuelle promotion en LFH. La Pro D2 masculine devrait rejoindre la LNH à une échéance non déterminée.

² FFF, Statut du joueur fédéral, saison 2012/2013.

³ FFF, Statut de la joueuse fédérale, saison 2012/2013.

⁴ FFR, Statut du joueur et de l'entraîneur de fédérale 1, 25 juillet 2012.

⁵ FFBB, règlements généraux, saison 2012/2013, articles 710 et 720.

⁶ FFHB, annuaire 2012/2013.

Rapport

Pour le volley-ball, la Ligue nationale de volley (LNV) organise trois championnats considérés comme professionnels (ligue A et B masculines, ligue A féminine). Cependant, l'effectif minimal des joueurs ou joueuses sous contrat de travail imposé aux clubs varie entre 8 et 10, pour une feuille de match pouvant compter jusqu'à 12 noms. Par ailleurs, certains joueurs ou joueuses peuvent être titulaires d'un contrat à mi-temps⁷. La création d'une seconde division professionnelle féminine, envisagée en 2012, n'est plus d'actualité aujourd'hui.

De l'ensemble de ces éléments, l'on peut conclure qu'à côté des divisions professionnelles *stricto sensu* existe, pour chaque discipline, un secteur semi-professionnel de dimension variable, où évoluent simultanément des joueurs professionnels et amateurs.

Face à cette situation, la mission a souhaité retenir, concernant les sports collectifs, un ensemble assez large de 13 divisions sportives, marquées à des degrés divers par le professionnalisme, dont 3 divisions féminines. Ces championnats regroupent 196 clubs.

Divisions sportives retenues par la mission

Discipline	Divisions sportives	Relevant de	Nombre de clubs Saison 2012/2013
Football	L1	LFP	20
	L2		20
Rugby	TOP14	LNR*	14
	PRO D2		16
Basketball	PRO A	LNB	16
	PRO B		18
	LFB (F)	FFBB	14
Handball	D1	LNH	14
	PRO D2	FFHB	14
	LFH (F)		10
Volley-ball	LAM	LNV	14
	LAF (F)		12
	LBM		14
TOTAL	13		196

* La finale du Top 14 est coorganisée par la FFR et la LNR

1.1.2 L'identification des sportifs professionnels est malaisée en dehors du cadre fixé par la convention collective nationale du sport

La reconnaissance du statut de sportif professionnel est sans ambiguïté lorsque celui-ci est signataire d'un contrat de travail régi par la convention collective nationale du sport. Les dispositions de cette convention, éventuellement complétées par des accords sectoriels portant sur une discipline sportive, s'appliquent aux relations de travail entre :

- d'une part, les entreprises (sociétés ou associations) ayant pour objet la participation à des compétitions et courses sportives, et qui emploient des salariés pour exercer, à titre exclusif ou principal, leur activité en vue de ces compétitions ;
- et, d'autre part, les sportifs employés par ces entreprises – y compris ceux qui seraient sous convention de formation avec un centre de formation agréé – ainsi que leurs entraîneurs.

⁷ LNV, Obligations des groupements sportifs, saison 2012/2013.

Rapport

De tels contrats de travail se rencontrent avant tout dans les sports collectifs, mais également dans le cyclisme où les coureurs sont salariés des neuf équipes professionnelles françaises regroupées au sein de la Ligue nationale de cyclisme (LNC).

Les sportifs professionnels qui ne sont pas titulaires d'un contrat de travail échappent aux dispositions de cette convention collective. Tel est également le cas des sportifs de haut niveau qui sont rémunérés par une entreprise ou une administration, tout en bénéficiant de conditions d'emploi fortement allégées afin de poursuivre leur entraînement et de participer à des compétitions sportives⁸. Selon la direction des sports, 225 contrats de droit privé ou public permettent à des sportifs de haut niveau de se consacrer à plein temps à la préparation des compétitions de référence, dans lesquelles ils portent les couleurs de la France.

Emplois libérés à 100% du temps de travail pour des sportifs de haut niveau en 2012

Catégorie d'employeurs	Nombre d'emplois
Entreprises publiques et privées	18
Ministères et établissements publics d'État	196
Collectivités territoriales	11
TOTAL	225

L'identification des sportifs professionnels ne peut donc se réduire à l'existence d'un contrat de travail visant la pratique sportive. Elle doit tenir compte des revenus de toute nature dont dispose le sportif et dont la source est l'exercice d'une activité sportive :

- salaire relatif ou non à l'exercice d'une activité sportive (y compris les emplois publics et privés aménagés) ;
- gains et primes liés à la participation aux compétitions ;
- contrats publicitaires ;
- contrats d'image...

La presse spécialisée réalise à intervalles réguliers des enquêtes relatives aux revenus des sportifs, dressant des palmarès dont le public est friand mais la précision non garantie. La direction des sports, pour sa part, ne dispose pas à ce jour de données fiables dans ce domaine, même pour les sportifs inscrits sur la liste ministérielle des sportifs de haut niveau (environ 7 000 personnes), qui peuvent bénéficier d'aides financières directes de la part de l'État, ainsi que de divers avantages énoncés par les articles L. 221-3 et suivants du code du sport.

À l'occasion de la réalisation en 2011 de l'étude d'impact relative à l'ouverture de droits à retraite pour les sportifs de haut niveau (PLFSS 2012), une enquête réalisée auprès des fédérations sportives a permis d'évaluer à 39 % la proportion des sportifs de haut niveau qui disposaient de revenus d'activité susceptibles de leur ouvrir des droits à retraite (dont 12 % de sportifs professionnels salariés, 12 % d'autres salariés du secteur privé, 11 % de fonctionnaires, agents publics et assimilés et 4 % de travailleurs indépendants). Le ministère chargé des sports a également confirmé dans ce cadre qu'il ne disposait pas d'informations sur les revenus de toute nature dont les sportifs de haut niveau pouvaient disposer⁹.

Cette situation devrait évoluer, dans la mesure où un récent décret¹⁰ limite à 75 % du plafond de la sécurité sociale le niveau maximal des ressources annuelles dont doivent justifier les sportifs

⁸ Articles L. 221-7 et 8 du code du sport.

⁹ Étude d'impact du PLFSS 2012.

¹⁰ Décret n° 2012-1202 du 29 octobre 2012 relatif à la prise en compte, en vue de l'ouverture du droit à pension de retraite, des périodes d'inscription sur la liste des sportifs de haut niveau.

Rapport

de haut niveau pour bénéficier de l'ouverture de droits à la retraite pris en charge par l'État. Toutefois, ce dispositif ne concernera pas, par définition, les sportifs disposant de revenus élevés, dont les montants resteront par conséquent mal connus de l'administration.

La mission constate donc qu'il n'existe pas d'estimation fiable du nombre de sportifs tirant de leur pratique sportive des revenus suffisants pour en vivre.

1.2 DES SOLIDARITÉS MULTIFORMES ENTRE LE SECTEUR PROFESSIONNEL ET LE SPORT AMATEUR

L'unité entre les diverses formes de pratique sportive constitue l'un des fondements du modèle d'organisation du sport en France ; ainsi, le Comité national olympique et sportif (CNOSF) rappelle « *que le secteur amateur et le secteur professionnel sont deux facettes indissociables et interdépendantes d'une même discipline sportive*¹¹ ».

Ce principe d'unité se manifeste notamment par le rôle confié aux fédérations sportives pour l'organisation de la pratique d'une ou plusieurs disciplines sportives¹². Les fédérations peuvent être agréées par l'État en vue de participer à l'exécution d'une mission de service public¹³ et, pour chaque discipline sportive, une seule fédération agréée reçoit délégation du ministre chargé des sports¹⁴.

C'est donc aux fédérations sportives délégataires que revient en premier lieu la responsabilité d'organiser les championnats professionnels dans chaque discipline sportive. Elles peuvent toutefois déléguer dans certaines limites cette compétence à une ligue professionnelle¹⁵.

Il résulte de ces dispositions, dont les principales sont reproduites en annexe 2, que les ligues professionnelles agissent, pour l'organisation des compétitions professionnelles, dans le cadre d'une subdélégation des pouvoirs accordés par l'État à la fédération. Leur action, soumise à la censure des juridictions de l'ordre administratif, s'inscrit ainsi, nécessairement, dans le cadre des missions de service public relatives au développement et à la démocratisation des activités physiques et sportives, auxquelles participe la fédération¹⁶.

La solidarité entre le sport professionnel et le développement du sport amateur est donc un élément central du modèle d'organisation du sport en France ; elle se manifeste sous diverses formes au niveau des clubs, des fédérations et du mouvement sportif dans son ensemble.

1.2.1 Des solidarités réelles, mais difficiles à appréhender globalement au niveau des clubs

Les équipes évoluant dans les championnats professionnels sont engagées par des associations sportives ou, lorsque certains niveaux de budget ou de masse salariale¹⁷ sont dépassés, par des

¹¹ Contribution du mouvement sportif remise à la mission, 29 avril 2013.

¹² Articles L. 131-1 et suivants du code du sport.

¹³ Articles L. 131-8 et suivants du code du sport.

¹⁴ Articles L. 131-14 et suivants du code du sport.

¹⁵ Article L. 132-1 du code du sport : Les fédérations sportives délégataires peuvent créer une ligue professionnelle, pour la représentation, la gestion et la coordination des activités sportives à caractère professionnel des associations qui leur sont affiliées et des sociétés sportives.

¹⁶ Article L. 131-9 du code du sport.

¹⁷ Les plafonds, appréciés en montant moyen sur les trois derniers exercices, sont de 1 200 000 euros pour les recettes hors taxes de l'ensemble des produits des manifestations payantes et de 800 000 euros pour les rémunérations brutes (hors charges patronales) des sportifs employés par l'association.

Rapport

sociétés sportives créées par les associations. Ces sociétés sont obligatoirement liées à leur association support par une convention dont les stipulations sont encadrées par le code du sport et qui fait l'objet d'une approbation par le préfet du département, après avis de la fédération et de la ligue professionnelle¹⁸.

Le code du sport met en place une solidarité financière entre la société sportive et son association support ; ainsi, en cas de procédure collective concernant l'association, la société est solidairement tenue d'exécuter le plan de sauvegarde ou de redressement judiciaire¹⁹. La convention entre la société et l'association prévoit les conditions dans lesquelles la société participe aux activités qui demeurent sous la responsabilité de l'association, ainsi que les contreparties de l'utilisation par la société des marques et autres signes distinctifs de l'association. Ces dispositions restent cependant limitées dans leur portée, compte tenu de la latitude laissée aux associations et sociétés pour en déterminer les conditions de mise en œuvre dans la convention qui les lie.

La mission a constaté qu'il n'existait pas de vision globale des relations conventionnelles entre sociétés sportives et associations.

Pour ce qui est de la solidarité financière entre sociétés et associations, l'Union des clubs professionnels de football (UCPF) évoque un total de 62 millions d'euros (M€) pour les versements des clubs professionnels de football à leurs associations support durant la saison 2010/2011²⁰. Toutefois, ce montant intègre la participation de la société au fonctionnement du centre de formation du club professionnel lorsque celui-ci est rattaché à l'association, ce qui en rend difficile l'interprétation.

L'Association nationale des ligues de sport professionnel (ANLSP) évalue pour sa part, après enquête auprès de ses membres, à 2,9 M€ pour le rugby et 0,8 M€ pour le basketball les contributions financières des sociétés sportives aux associations support pour la saison 2012/2013.

L'existence d'un centre de formation dans le club professionnel, qu'il soit rattaché à l'association ou à la société, constitue par ailleurs un élément important de solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur. Il participe à la politique de formation fédérale et permet aux jeunes joueurs de bénéficier d'une double formation sportive et scolaire. Les plus talentueux d'entre eux accèdent à une carrière professionnelle et, le cas échéant, à une sélection en équipe de France, tandis que nombre de ceux qui ne décrochent pas de contrat professionnel continuent à évoluer dans les divisions « amateur » de leur discipline (parfois dans une situation de semi-professionnalisme, *cf.* 1.1.1).

Répartition des centres de formation par discipline sportive

	Nombre de centres de formation agréés	Dont centres rattachés à la société sportive	Nombre total de jeunes sous convention	Budgets cumulés (M€)
Football	32	17	1 792	101,9
Rugby	30	11	555	21,5
Basketball	44	22	NC	NC
Handball	22	8	188	NC
Volley-ball	21	-	142	2,1
TOTAL	149	58		

Source : direction des sports, saison 2012/2013

¹⁸ Articles L. 122-1, L. 122-14 et suivants du code du sport.

¹⁹ Article L. 122-18 du code du sport.

²⁰ 2^{ème} baromètre Foot pro 2012, Ernst & Young pour l'UCPF.

Rapport

On note par ailleurs que les règlements des ligues et fédérations imposent aux clubs engagés dans les championnats professionnels d'engager également des équipes dans les divisions inférieures et les différentes catégories d'âge. S'agissant de championnats amateurs, ces activités relèvent, par nature, de l'activité de l'association support lorsque le club est constitué en société.

Par exemple, le règlement administratif de la LFP exige des clubs de L1 et de L2 l'engagement d'au moins six équipes de joueurs amateurs disputant les épreuves de la ligue régionale dans le ressort de laquelle le club évolue. La FFR impose aux clubs professionnels d'aligner des équipes de jeunes aux niveaux espoirs (championnat de France), juniors (coupes Frantz Reichel et René Crabos) et cadets (coupe Pierre Alamertery et challenge Pierre Gaudermen).

Là encore, il n'existe pas de recensement global et moins encore de chiffrage de l'investissement des clubs professionnels et de leurs associations support dans les compétitions amateurs et de jeunes. L'ANLSP estime toutefois à plus de 20 000 le nombre des licenciés qui évoluent dans les équipes de jeunes des associations support des clubs professionnels de football et de rugby.

L'appréciation des flux financiers correspondants est d'autant plus délicate que les collectivités territoriales peuvent librement subventionner les activités « amateur » des associations support des clubs professionnels.

Enfin, les clubs professionnels contribuent au développement du sport amateur dans le cadre des actions d'intérêt général pour lesquelles ils sont subventionnés par les collectivités territoriales (cf. 3.2 éléments d'évaluation de ces interventions).

1.2.2 La solidarité financière entre la ligue professionnelle et la fédération est variable selon les disciplines

Si le code du sport prévoit en détail les conditions d'organisation des ligues professionnelles et de leurs relations conventionnelles avec les fédérations sportives²¹, il n'édicte pas de principe général quant à l'existence d'une contribution financière de la ligue au fonctionnement des activités fédérales en direction du sport amateur.

Cette solidarité financière n'est inscrite dans la loi que lorsque les droits d'exploitation des compétitions professionnelles ont été cédés par la fédération aux sociétés sportives, ce qui est le cas seulement pour le football. S'applique alors l'article L. 333-3 du code du sport, qui prévoit :

« Afin de garantir l'intérêt général et les principes d'unité et de solidarité entre les activités à caractère professionnel et les activités à caractère amateur, les produits de la commercialisation par la ligue des droits d'exploitation des sociétés sont répartis entre la fédération, la ligue et les sociétés ».

La FFF et la LFP ont tiré les conséquences de ces dispositions à l'occasion de la réforme de leurs statuts en 2011 ; ceux-ci prévoient désormais que : *« À compter de la saison 2012/2013, la contribution financière unique en faveur du football amateur sera calculée à hauteur de 2,5 % de l'assiette constituée des droits d'exploitation audiovisuelle négociés par la LFP (nets de la taxe sur la cession des droits de diffusion prévue à l'article 302 bis ZE du Code Général des Impôts) et des recettes de la LFP sur les paris sportifs. Cette contribution ne pourra être inférieure à un minimum garanti fixé à 14 260 000 €.* »

L'annexe 3 retrace les flux financiers enregistrés entre la LFP et la FFF, d'une part, et entre la LNR et la FFR, d'autre part, pour les saisons 2007/2008 à 2012/2013.

²¹ Articles R. 132-1 à 17 du code du sport.

Rapport

S'agissant du football, on constate un différentiel de 90,3 M€ sur la période en faveur de la fédération, qui tend toutefois à se réduire depuis la saison 2010/2011.

Pour ce qui concerne le rugby, une divergence d'interprétation entre la LNR et la FFR sur la définition des flux financiers relevant de la solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur est apparue à l'occasion du rapport public thématique de la Cour des comptes « *Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État* » (janvier 2013).

Selon la FFR, il apparaît sur toute la période un flux financier net en direction de la ligue, pour un montant total de 23,5 M€. Selon la LNR, la situation est plus équilibrée, avec un différentiel total en faveur de la fédération à hauteur de 0,7 M€.

Pour les autres disciplines, le moindre développement de l'économie du sport professionnel (cf. tableau ci-après comparant les comptes de résultat des fédérations et ligues professionnelles dans les différents sports) ne permet pas d'observer la mise en place de mécanismes significatifs de solidarité financière entre la ligue et la fédération. On notera cependant que la LNB et la FFBB ont commercialisé conjointement en 2012 les droits de diffusion télévisuelle de leurs compétitions, ce qui conduit à un partage des recettes correspondantes.

Il a également été signalé à la mission que la FFHB a aidé à la création de la LNH, avec l'apport d'un montant total de 280 000 euros de subventions sur trois ans, à compter de 2004.

Comparaison des comptes de résultat des fédérations et des ligues professionnelles

Discipline	Total compte de résultat (CDR) saison 2011/2012 (M€)		CDR ligue / CDR fédération
	Fédération	Ligue professionnelle	
Football	215,89	793,29	3,7
Rugby	94,84	80,46	0,8
Basketball	22,29	7,86	0,4
Handball	19,73	1,87	0,1
Volley-ball*	7,81	0,98	0,1

* Pour la FFVB, comptes du 01/01/2011 au 31/12/2011

Sources : fédérations et ligues

1.2.3 Une solidarité à l'échelle de l'ensemble du mouvement sportif au travers des prélèvements affectés au CNDS

Le législateur a souhaité depuis les années 2000 que les activités de spectacle sportif participent au financement du développement du sport pour tous. Ce principe de solidarité répond à une préoccupation éthique, mais aussi au constat que la médiatisation du sport conduit à promouvoir sa pratique, en particulier auprès des jeunes, et qu'il est donc légitime que les recettes issues du spectacle sportif contribuent au financement de l'accueil des pratiquants dans les associations sportives, ainsi qu'à la construction et à la rénovation des équipements sportifs.

Depuis 2006, c'est à un établissement public, le Centre national pour le développement du sport (CNDS), qu'incombe la mise en œuvre du soutien de l'État au développement du sport pour tous au plan territorial. Il a disposé à cet effet en 2012 de recettes à hauteur de 274 M€, composées en quasi-totalité de ressources fiscales affectées. Ces taxes affectées comprennent :

- un prélèvement de 1,8 % sur les mises collectées par la Française des jeux hors paris sportifs ;

Rapport

- un prélèvement complémentaire de 0,3 % sur la même assiette entre 2011 et 2015, destiné au financement des stades de l'Euro 2016 ;
- la taxe de 5 % sur le produit de cession des droits de diffusion télévisuelle des manifestations et compétitions sportives (dite taxe Buffet)²² ;
- la taxe de 1,8 % sur les mises relatives aux paris sportifs, qu'elles soient collectées par la Française des jeux dans son réseau physique de points de vente ou par les opérateurs en ligne agréés par l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)²³.

Les deux dernières taxes citées sont prélevées sur l'économie du spectacle sportif. Le tableau suivant fait apparaître que ces ressources représentent actuellement plus du quart des recettes totales du CNDS.

Part des recettes du CNDS issues du spectacle sportif

Recettes CNDS en M€	2010	2011	2012	2013 (budget)
Taxe droits de diffusion	43,5	43,1	43,4	40,9
Taxe paris sportifs "en dur"	9,6	16,4	21,5	20,0
Taxe paris sportifs "en ligne"	3,8	7,7	10,0	11,0
Total recettes issues du spectacle sportif	56,9	67,3	75,0	71,9
Produit principal Française des jeux hors paris sportifs	168,3	170,8	173,8	176,3
Produit complémentaire Française des jeux hors paris sportifs (Euro 2016)		24,0	24,0	24,0
Autres	6,5	4,7	1,2	0,8
Total produits CNDS	231,6	266,8	274,0	273,0
% issu du spectacle sportif	24,5%	25,2%	27,4%	26,3%

Source : CNDS, comptes financiers et budget

Toutefois, la totalité des recettes issues des droits de diffusion et des paris sportifs ne provient pas du secteur professionnel français.

L'annexe 4 détaille la part des recettes issues du sport professionnel français dans les recettes du CNDS au titre de la taxe sur les droits de diffusion (93,4 % dont 77,9% pour le football professionnel), de la taxe sur les paris sportifs en ligne (18,4 %) et de la taxe sur les paris sportifs dans le réseau de la Française des jeux (28 %).

La recette totale apportée au CNDS par le sport professionnel français en 2012 peut donc être estimée à un total de 48,4 M€, dont 40,5 M€ au titre de la taxe sur les droits de diffusion et 7,8 M€ pour les paris sportifs, ce qui représente 17,7 % des recettes de l'établissement. Au travers de ce mécanisme de redistribution, c'est potentiellement l'ensemble du mouvement sportif qui bénéficie des recettes prélevées sur l'économie du sport professionnel.

²² Article 302 bis ZE du code général des impôts.

²³ Article 1609 tricies du code général des impôts.

Rapport

2 PANORAMA DES ACTEURS DU SPORT PROFESSIONNEL

2.1 DES ACTEURS DE TAILLES ET DE STATUTS TRÈS DIVERS DANS LES SPORTS COLLECTIFS

Avec l'aide des données fournies par les ligues professionnelles et les fédérations, un panorama des principales caractéristiques des clubs professionnels de sport collectif peut être dressé. L'analyse de ces données fait ressortir une très grande diversité qui interdit de tirer des conclusions générales valables pour l'ensemble des clubs de sport collectif.

Cette diversité se traduit dans les statuts, dans le montant des budgets et dans la structure des financements.

Organisés à l'origine sous forme d'association, les clubs sportifs professionnels constituent de plus en plus souvent des sociétés commerciales, ce que l'article L122-1 du code du sport rend obligatoire dès que sont atteints des seuils d'activité assez faibles²⁴.

En 2011/2012, sur 196 clubs professionnels de sport collectif on dénombrait 112 sociétés dont 9 sociétés d'économie mixte locales et 84 associations (cf. annexe 5). Tous les clubs de football (L1 et L2) et de rugby (Top 14 et Pro D2) sont organisés sous forme de sociétés. La grande majorité des clubs de basketball et de handball est également organisée sous cette forme (basketball Pro A et Pro B ; D1 de handball). En revanche, les clubs de volley-ball et les clubs féminins restent le plus souvent organisés sous forme d'association. Il faut cependant noter qu'en application de la réglementation, tous les clubs qui ont constitué une société ont gardé une association support avec laquelle la société passe une convention approuvée par le préfet du département²⁵. Ce dispositif particulier est l'une des manifestations de l'unité du mouvement sportif.

Les ressources des clubs professionnels varient fortement d'un sport à l'autre, d'une division à l'autre et au sein de chacune des divisions (cf. annexe 6). Le football représente 70 % du total des recettes des clubs professionnels et le rugby 18 %. Les trois autres sports collectifs étudiés se partagent les 12 % restant. La ligue 1 de football représente à elle seule 60 % du total des recettes et 95 % des droits de retransmission télévisée.

En moyenne par division masculine, 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 basket de Pro A, 7 %, d'un club de football de L2, 18 %, et d'un club de rugby de TOP14, 32 %. Si l'on neutralise la L1 de football, compte tenu de son poids spécifique, et que l'on

²⁴ Voir note 16, p. 12. Ces sociétés commerciales peuvent la forme d'une entreprise unipersonnelle sportive à responsabilité limitée (EUSRL), d'une société anonyme à objet sportif (SAOS), d'une société anonyme sportive professionnelle (SASP), d'une SARL, d'une société anonyme ou d'une société par actions simplifiées ; par dérogation, les sociétés d'économie mixte sportives locales (SEMSL) constituées avant le 29 décembre 1999 peuvent conserver leur régime juridique antérieur.

²⁵ Cette convention doit préciser les points suivants (articles L. 122-14 à L. 122-19 et R122-8 du code du sport) :

- la définition des activités liées au secteur amateur et des activités liées au secteur professionnel dont l'association et la société ont respectivement la responsabilité, la répartition entre l'association et la société 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 ;
- les conditions, et notamment la contrepartie de la concession ou de la cession de la dénomination, de la marque ou des autres signes distinctifs de l'association, la durée de la convention, qui doit s'achever à la fin d'une saison sportive sans pouvoir dépasser cinq ans ;
- les modalités de renouvellement de la convention.

Rapport

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 volley-ball.

Recettes des clubs sportifs professionnels

en millions €	2011-12	nombre clubs	moyenne	ratio 1	ratio 2
Football L1	1 136	20	56,8	100,0	-
Football L2	214	20	10,7	18,8	58,2
Rugby TOP14	257	14	18,3	32,2	100,0
Rugby Pro D2	93	16	5,8	10,1	31,4
Basketball Pro A	67	16	4,2	7,4	22,9
Basketball Pro B	32	18	1,8	3,1	9,7
Basketball LFB	21	14	1,5	2,6	8,2
Handball D1M	nc	14			
Handball Pro D2	nc	14			
Handball D1F	nc	10			
Volley-ball LAM	18	14	1,3	2,3	7,2
Volley-ball LBM	10	14	0,7	1,2	3,7
Volley-ball LAF	11	12	0,9	1,6	4,8
Total	1 858*	196			

Ratio1 : base 100 = Ligue 1 de football.

Ratio 2 : base 100 = Top 14 de Rugby.

* total hors handball pour lequel les chiffres n'ont pas été communiqués à la mission.

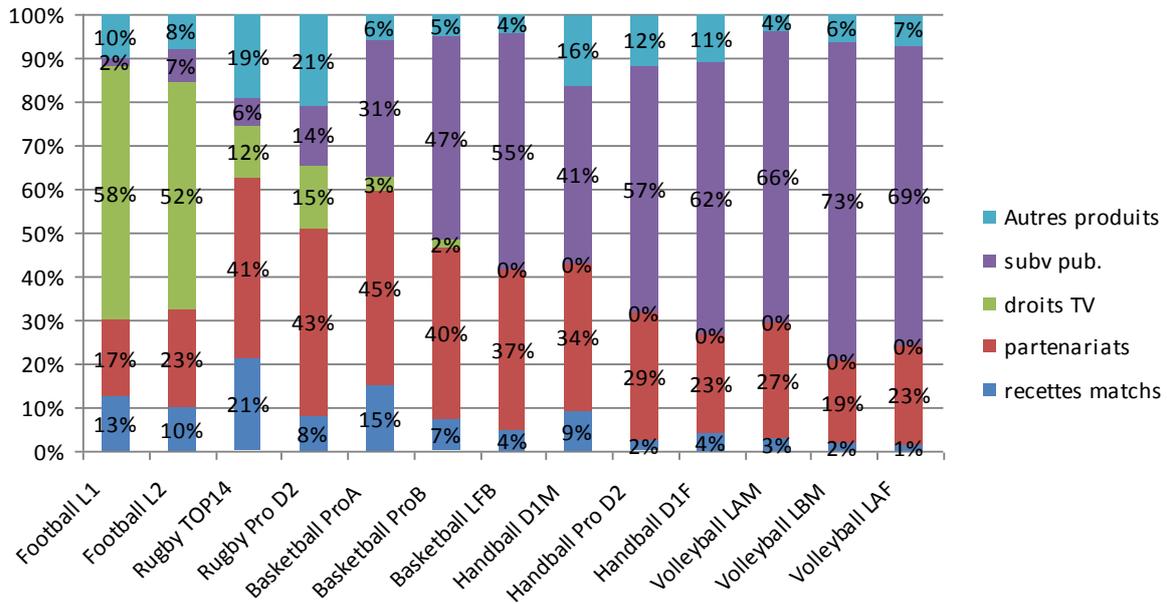
Cette dispersion des situations financières des clubs se vérifie également au sein de chacune des divisions, même si elle est moins accentuée. C'est ainsi que dans la L1 de football la recette moyenne des quatre clubs les plus riches s'établit à 139 M€, alors que celle des quatre clubs les moins riches s'élève à 24 M€. Dans les autres divisions, ce rapport est généralement de 1 à 2 (cf. annexe 7). Dans la plupart des divisions, quelques clubs se détachent nettement par leur niveau de recettes : le PSG en L1 de football, Limoges en pro B de basket, Paris et Montpellier en D1 de handball, Tours en ligue A masculine et Cannes en ligue A féminine de volley-ball.

La diversité des situations se manifeste enfin dans la structure des recettes. Le poids des droits de retransmission télévisuelle dans les recettes des clubs de football est prépondérant (58 % en L1 et 52 % en L2) mais la part des subventions publiques dans les recettes des clubs est également significative pour les clubs de basket, de handball et de volley-ball (de 31 à 73 %).

Le poids des partenariats est inégal. Significatif dans le rugby et dans le basket (autour de 40 %), un peu moins dans le handball (30 %), il représente autour de 20 % dans le football et dans le volley-ball.

Rapport

Structure des recettes par division en 2010-2011



Trois constantes peuvent cependant être relevées : la faiblesse des recettes de billetterie, la part de la masse salariale et la faiblesse de l'actif immobilisé.

À l'exception du TOP 14, la billetterie représente souvent moins de 15 % du total des recettes.

La masse salariale (avec les charges) représente entre 60 et 70 % du total des dépenses.

L'actif corporel immobilisé est très faible.

Quelques conclusions peuvent être tirées de ce rapide panorama (développé ci-après, cf. notamment 2.2.2 et 2.2.3) et des entretiens conduits par la mission.

L'activité des clubs sportifs professionnels évolue rapidement, notamment en raison des contraintes de financement et de la concurrence des autres championnats européens. Le nombre de sociétés s'accroît. Deux tendances peuvent être relevées dans cette évolution des modèles économiques :

- la première, qui consiste à bâtir une marque autour de vedettes sportives et d'un équipement pour développer une activité économique génératrice de recettes, de partenariats, de billetterie et de produits dérivés. Ce modèle a besoin d'importants capitaux pour investir et de trouver un accord avec les collectivités locales sur la gestion des enceintes sportives ;
- la seconde, qui s'appuie sur les fondamentaux du sport en France qui construit son activité en capitalisant sur un réseau d'amateurs et un centre de formation. Ce modèle a besoin d'une protection de ces investissements dans la formation et de la poursuite du soutien public pour financer la part de ses activités qui relève de l'intérêt général et qui ne peut trouver de financement de nature commerciale.

2.2 DES ACTEURS FRAGILES

Le sport professionnel est fragilisé par une série de faiblesses qui perdurent ou même s'aggravent : des résultats déficitaires, une forte dépendance à des recettes fragiles, des immobilisations corporelles réduites à peau de chagrin, que symbolise l'absence de propriété des installations, enfin des risques importants liés à l'aléa sportif.

2.2.1 Des résultats déficitaires qui perdurent

Les structures professionnelles peinent à équilibrer leur compte d'exploitation, gagnent peu d'argent, et le plus souvent en perdent (*cf.* annexe 6.8).

Les sports collectifs équilibrent difficilement leurs comptes. 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 M€ à **108 M€**, sans atteindre cependant le déficit record de 2009/2010 (-130 M€)²⁶.

Ce niveau de déficit ne peut être supporté que par l'investissement systématique d'actionnaires (augmentation de capital, apport en comptes courants), ce qui est un facteur évident de fragilité : que l'actionnaire principal vienne à cesser ses apports à fonds perdus, et le club est menacé de disparition, ce que montrent bien les exemples du Club sportif Sedan Ardennes et du Mans Football Club. En outre, le résultat négatif global n'est pas le fait de deux ou trois clubs en difficulté passagère : 9 clubs de Ligue 1 sur 20, et la très grande majorité des clubs de Ligue 2 (16 sur 20), affichent un résultat déficitaire.

Au 1^{er} juin 2013, la ligue nationale de rugby n'avait pas encore rendu publics les résultats 2011/2012, mais les précédents exercices montraient une stabilité des pertes nettes autour de **16 M€**²⁷, à rapporter à un chiffre d'affaires qui se hissait à 327 M€ lors de la saison 2010/2011. Là aussi, la situation n'est maintenue à flot que par un niveau élevé des abandons de créances en compte courant des actionnaires, notamment des clubs du Top 14. Courant juin 2013, la direction nationale d'aide et de contrôle de gestion (DNACG) a publié son rapport pour l'exercice 2011/2012. Si le chiffre d'affaires continue de progresser (+ 7 %) et avoisine désormais les 350 M€, le déficit cumulé s'est sensiblement aggravé et atteint 18,2 M€, en hausse de 14 %, malgré la réduction de la part du déficit de la Pro D2.

Les sports de salle ont un chiffre d'affaires plus faible et des résultats nets moins déficitaires. Le basket professionnel dépasse 100 M€ de chiffre d'affaires, avec un résultat positif de 2,5 M€, imputable à la Pro A, malgré une baisse des subventions des collectivités, plutôt qu'à la Pro B dont les structures sont plus fragiles²⁸. En handball, le total des budgets des clubs devrait se hisser à 48,3 M€ en 2012/2013 pour la D1 masculine²⁹, avec une forte proportion de subventions publiques³⁰ (31 %) permettant d'équilibrer les comptes. Pour ce qui est du volley-ball, les données disponibles montrent une situation financière reposant quasi exclusivement sur les subventions et les partenariats, ce qui permet d'afficher des résultats honorables (léger excédent de 249 K€ pour la Ligue A masculine³¹). Partout la recette spectateurs est très faible, représentant de 1 à 3 % des produits en général ; elle se hisse à 7 % à Rennes, record national... à hauteur de 104 317 euros, à rapporter à 1,5 M€ de produits (et de charges).

²⁶ Rapport d'activité de la LFP, bilan financier de la saison 2011-2012.

²⁷ Saison 2008-2009 : 15,6 M€ ; 2009-2010 : 17 M€ ; 2010-2011 : 16 M€ (rapport 2012 de la DNACG - LNR).

²⁸ Rapport financier de la commission de contrôle de gestion de la LNB, saison 2011-2012.

²⁹ Données prévisionnelles communiquées à la CNACG de la LNH, septembre 2012.

³⁰ Cette proportion était plus élevée encore la saison précédente (42 %), l'apport significatif de QSI au PSG Handball ayant depuis diminué cette part relative des subventions dans les budgets totaux.

³¹ Totalisation des résultats nets, hors Poitiers dont les résultats ne sont pas communiqués.

Rapport

En ce qui concerne les sports individuels, l'appréciation est différente : seul le cyclisme se pratique en équipes professionnelles, dont la santé financière dépend du niveau d'engagement des entreprises partenaires, ainsi que de la capacité à se qualifier aux épreuves du « World tour », hors catégorie ou du circuit continental. Seules deux équipes françaises (FDJ et AG2R) sont au niveau mondial, quatre au niveau HC (Europcar, Cofidis, Bretagne, Sojasun), trois au niveau continental (BigMat Auber, VC La Pomme et Roubaix-Lille Métropole). La DNG Pro est chargée de l'homologation des contrats qui permet l'engagement des équipes, et non du contrôle de gestion qui relève des équipes professionnelles. Globalement, la menace économique pèse plutôt sur les organisateurs de courses qui doivent équilibrer leurs comptes pour ne pas disparaître du calendrier. Selon la Ligue nationale de cyclisme, un calendrier étoffé (dont elle a la charge) est une condition de survie du cyclisme professionnel en France. Cet équilibre est fragile : trois épreuves ont disparu récemment³².

2.2.2 Les recettes fragiles du sport professionnel

Les deux grandes recettes des structures professionnelles, droits télévisuels et subventions, sont aléatoires. En football, les recettes liées aux mutations de joueurs connaissent également une phase d'incertitude.

a) Droits télévisés

Le développement de la commercialisation des droits de retransmission des événements sportifs depuis les années 1990 a été incontestablement une source de financements accrus pour le sport professionnel, et demeure un élément essentiel de l'équilibre global du système. Cependant, le nombre réduit d'opérateurs et la situation de dépendance qui en résulte font peser un aléa important sur les disciplines qui en bénéficient.

Le football en est une bonne illustration ; ainsi les droits vendus par la LFP pour la Ligue 1 en France ont atteint un record pour la période 2008-2012 à hauteur de 668 M€, à la faveur d'une concurrence accrue par un nouvel opérateur (Orange). Mais ils ont diminué ensuite de 61 M€ sur la période 2012-2016 en raison notamment d'un moindre investissement de cet opérateur, compensée en partie seulement par l'implication d'un nouvel arrivant (beIN Sport), par de meilleurs droits sur la Ligue 2 et par une meilleure commercialisation des droits du championnat français à l'étranger.

Le rugby, deuxième sport collectif concerné, escomptait une forte hausse des droits télévisuels de son Top 14, il se contente finalement d'une hausse modérée de 29,7 à 31,7 M€ annuels (158,5 M€ sur la période 2012-2016 convenus avec l'opérateur historique Canal+). Ce dernier groupe diffuse aussi la Pro A de basket jusqu'en 2017, mais avec des niveaux de recettes bien moindres³³. Les autres sports de salle bénéficient de niveaux plus faibles encore : par exemple la retransmission d'un match de D1 pour chaque journée de handball représente 1,2 M€ annuels (contrat Canal+ sport pour trois saisons 2011-2014), en forte baisse par rapport au contrat précédent (à 2 M€) en raison du retrait d'Orange, mais avec un gain attendu en termes d'audience.

Certains sports individuels connaissent de hauts niveaux de droits télévisés en raison notamment de la notoriété de certaines compétitions et de la présence des chaînes de service public pour la diffusion d'événements majeurs tels que le Tour de France ou le tournoi de Roland-Garros. Le financement du sport professionnel est ainsi largement assuré par les droits liés à ces deux compétitions, dont les montants assurent une retombée certaine sur l'ensemble

³² Tour de Lorraine, Paris-Corrèze, Flèche d'émeraude.

³³ Bien qu'ayant perdu la diffusion des rencontres NBA au profit de beIN Sport.

Rapport

de leur sport – les mécanismes de répartition de la FFT et le maillage territorial serré des courses cyclistes françaises assurent une solidarité enviable avec les échelons inférieurs.

Il n'empêche que l'ensemble de cet édifice reste fragile : qu'un opérateur vienne à se désengager, en tout ou partie, et c'est l'ensemble du financement d'une discipline professionnelle qui peut être remis en cause. De plus, l'exemple du football montre que la manne télévisuelle, si elle n'est pas investie dans l'amélioration des structures mais participe plutôt à l'inflation des transferts ou des salaires, ne permet pas véritablement de consolider sur la durée les finances des clubs professionnels.

b) Subventions

Les cinq sports collectifs étudiés bénéficient d'importantes subventions des collectivités territoriales, à hauteur d'un montant moyen par club avoisinant un million d'euro par club professionnel de première division masculine, et ce quelle que soit la discipline : pour la saison 2011/2012, on relève une subvention moyenne de 0,9 M€ (L1 football) ; 1,1 M€ (Top 14 rugby) ; 1,3 M€ (Pro A basketball) ; 1,1 M€ (D1M handball) ; 0,8 M€ (LAM volley-ball). Les montants perçus par les sports de salle pour la pratique professionnelle féminine sont inférieurs, mais tout de même significatifs, allant de 584 K€ par club (volley-ball LAF) à 801 K€ (basketball LFB) en passant par 656 K€ (handball D1F) – ils se situent dans le même ordre de grandeur que les sommes perçues par les clubs de deuxième division masculine³⁴.

Le sport professionnel demeure donc fortement dépendant des subventions publiques, à l'exception de la L1 de football et du TOP 14 de rugby pour lesquels l'apport est proportionnellement moins vital. L'analyse de la mission montre une part dans les recettes allant de 2 % pour la L1 de football à 12 % pour le rugby Pro D2. Pour les sports de salle, l'apport est bien plus significatif, allant de 30 % pour le basketball Pro A à 79 % pour la ligue B masculine de volley-ball. Le sport professionnel féminin est très fortement subventionné ; cette part va de 52 % pour le basketball à 66 % pour le volley-ball³⁵.

Or ces subventions, votées par les collectivités territoriales, risquent de diminuer dans les années à venir. Le mouvement n'est véritablement amorcé que pour le football (L1 et L2) ; mais il risque de toucher les autres sports bénéficiaires dans un contexte budgétaire difficile. Les collectivités rencontrées à Paris, au Mans et à Montpellier ont toutes indiqué, lors des entretiens avec la mission, une anticipation négative de l'évolution des dotations de l'État qu'il faudrait reporter sur certaines dépenses non obligatoires. Il est significatif que ce discours ait été tenu même par des communes ou agglomérations pour lesquelles l'image sportive a été jusqu'ici tenue pour un axe fort de leur stratégie et de leur politique de communication.

c) Transferts de sportifs

Une ressource importante du football professionnel a longtemps été les transferts de joueurs, en particulier lorsque ces footballeurs, issus des centres de formation des clubs, parfois lancés relativement jeunes en L1, trouvaient acquéreur, après quelques années dans leur club formateur, chez des clubs notablement plus riches, assez souvent à l'étranger : les puissants clubs anglais, espagnols, allemands, italiens ont ainsi pendant des années contribué par leurs achats à préserver la santé de clubs formateurs, ou bien de clubs intermédiaires jouant le rôle d'un tremplin vers les plus prestigieuses formations. Un seul transfert permettait d'engranger

³⁴ Tableau *Montant moyen par club des subventions publiques pour chaque division sportive en annexe 10.*

³⁵ Tableau *Part des subventions publiques dans les recettes des clubs en annexe 10.*

Rapport

plusieurs millions, et dans certains cas, dizaines de millions d'euros³⁶. Le Mans FC, à sa meilleure époque, a réalisé plusieurs transferts de l'ordre de 8 M€³⁷ chacun.

Cette ressource est affectée par une incertitude sur l'évolution des transferts ; au plan européen (*cf.* étude citée *infra*, 4.1) le montant global des transferts réalisés augmente fortement sur une longue période. Toutefois, seule une petite minorité de clubs adossés à des propriétaires fortunés continuent à réaliser des mutations de joueurs moyennant des indemnités élevées ; les deux clubs français qui ont de tels financements à consacrer aux transferts privilégient les achats de joueurs à l'étranger, en principe pour éviter de « surpayer » les transactions et aussi pour ne pas renforcer la concurrence...

Dans l'ensemble, le marché national est plutôt orienté à la baisse, avec deux exceptions remarquables, mais qui opèrent essentiellement des achats auprès de clubs étrangers ; l'excédent réalisé en 2011/2012 sur les transferts par les clubs français atteint 199 M€ pour les deux ligues professionnelles, mais il est inégalement réparti avec quelques opérations très importantes, qui peuvent masquer les difficultés des clubs traditionnellement formateurs, lesquels peinent à garder leurs meilleurs jeunes, à les faire opérer au plus haut niveau en leur sein, avant de les vendre à leur meilleure cote. De plus en plus de clubs recruteurs développent un réseau d'observateurs qui supervisent les jeunes talents dans toutes les divisions nationales, de façon à repérer le plus tôt possible les plus brillants et à les recruter à moindre coût. Il est assez remarquable que les grands clubs formateurs français aient connu dans les années récentes les pires difficultés pour se maintenir au sommet de l'élite sportive (Le Mans en offre un exemple, mais aussi Nantes, Auxerre, Sochaux, Le Havre³⁸...), le succès montpelliérain (MHSC champion en 2011-2012) faisant désormais figure d'exception.

Pour l'ensemble de la ligue 1, le résultat des mutations de joueurs baisse continûment depuis la saison 2007/2008, où il atteignait 266 M€, pour être ramené à 144 M€ en 2011/2012, soit une diminution de 45,7 %.

Les transferts en rugby restent peu significatifs quant à leur montant au regard du football ; ils se développent cependant rapidement ces dernières saisons, notamment dans les clubs de TOP14, avec l'afflux de joueurs étrangers. Dans les sports de salle, certains clubs bénéficient de compensations, par exemple lorsqu'un joueur de basket formé en France est recruté par un club de NBA, mais l'indemnité est plafonnée à 500 000 \$. Dans le basket féminin, les mutations se font sans bénéfice pour le club formateur, lorsque les jeunes joueuses sont attirées par des conditions salariales et fiscales plus avantageuses, notamment à l'étranger. En handball, les montants d'indemnités de mutation restent modestes au regard du football, comme en témoignent les transferts successifs concernant le plus célèbre joueur français : 1,5 M€ versés par Montpellier au club de Kiel en 2009 et un montant estimé à moins de 0,5 M€ pour son départ vers Aix-en-Provence en cours de saison 2012/2013.

En cyclisme, la pratique des transferts se développe, mais elle risque d'être défavorable aux équipes françaises : les équipes du meilleur niveau redoutent de perdre les deux ou trois éléments de classe supérieure qui, en gagnant des courses, rapportent des points permettant de se maintenir dans la hiérarchie du « World Tour » ou du Continental Pro ; que plusieurs coureurs partent la même année, et c'est l'ensemble de l'édifice qui se trouverait menacé, avec une contrepartie financière qui ne couvrirait pas le préjudice causé.

³⁶ Dernier exemple remarquable, le transfert du jeune prodige belge Eden Hazard de Lille vers Chelsea en 2012 pour un montant voisin de 40 M€.

³⁷ Sessegnon vers le PSG et Grafite vers le VfL Wolfsburg en 2008, Gervinho vers Lille OSC en 2009...

³⁸ Sans parler de l'A.S. Cannes, autrefois formateur de Zidane, aujourd'hui en CFA, ayant perdu le statut professionnel en 2004 et fermé son centre de formation historique en 2006.

2.2.3 Des immobilisations corporelles limitées

Quelle que soit l'activité analysée, les structures professionnelles françaises présentent un bilan où les immobilisations corporelles sont limitées (pour le football, ces immobilisations représentent 18 % du total du bilan).

Rares sont les clubs qui ont entrepris d'être propriétaires de leurs installations. En football, malgré l'importance des budgets qui permettraient, dans certaines hypothèses, de planifier ce type de consolidation structurelle, les clubs concernés font figure d'exception historique : l'AJ Auxerre, club issu d'un patronage qui possédait ses installations, dispose ainsi du stade de l'Abbé-Deschamps passé de la division d'honneur à la Coupe d'Europe³⁹ ; et les deux clubs ajaciens, cela est moins connu, sont également propriétaires de leurs stades⁴⁰.

Parmi les clubs aux moyens plus importants, seul l'Olympique lyonnais s'est engagé dans une démarche visant à investir dans un équipement multifonctions, susceptible de dégager des résultats plus conséquents et moins dépendants de l'aléa sportif. L'exercice n'est pas sans panache, car l'équipe masculine, depuis la série de sept titres nationaux, souffre de résultats moins brillants, cependant que des joueurs plus jeunes d'une part, et l'équipe féminine d'autre part, ont pris le relais. L'effort entrepris repose sur un constat simple : en Europe, sur les 20 meilleurs clubs au classement UEFA, 18 sont propriétaires de leurs installations.

La faible rentabilité du sport professionnel français n'a pas permis jusqu'ici une telle évolution. Pourtant un mouvement de consolidation tend à se dessiner. Des clubs de football comme Montpellier ou Marseille deviennent propriétaires de leurs installations (à l'exception du stade qui reste municipal) : centre de formation, terrains d'entraînement, locaux du club... En revanche les financements retenus pour les investissements dans les stades de l'Euro 2016 ne permettront pas d'inverser la tendance (sauf à Lyon) : les financements publics ou les partenariats publics-privés (PPP) mis en œuvre seront sans effet sur la structure des bilans ; et ils risquent même d'appauvrir à terme les clubs, surtout si les loyers demandés aux clubs se révèlent trop lourds à plus ou moins long terme. Elles sont, en effet, souvent établies au regard de capacités de financement calculées au sommet de la courbe de performance d'un club (exemple : Lille) avec une vision optimiste de résultats sportifs qu'il est pourtant difficile d'étalonner sur plusieurs dizaines d'années, et même parfois sur un terme beaucoup plus court, comme le montre l'exemple malencontreux du Mans FC qui n'a jamais joué à ce jour en Ligue 1 dans son tout nouveau stade⁴¹.

La situation est comparable pour le rugby : à l'exception de l'ASM Clermont-Auvergne, du stade Toulousain et du Lyon olympique universitaire, les clubs évoluent dans un stade appartenant à la ville ou à la communauté d'agglomération. A Paris (Jean Bouin) comme à Montpellier (Yves du Manoir), les collectivités ont lourdement investi pour doter le club d'une enceinte moderne. Le Racing Metro 92 a conçu un projet de construction d'une enceinte en pleine propriété à Nanterre (Arena 92), dont la réalisation reste toutefois conditionnée par le bouclage du tour de table financier⁴². Enfin, le rugby se singularise par la délocalisation fréquente de matchs importants : afin d'accroître les recettes, le Stade toulousain joue parfois au stadium, le Stade français au stade de France ou encore Bayonne et Biarritz à San Sebastián *etc.*, leurs propres installations se révélant trop exigües.

³⁹ Limité autrefois à une tribune de 150 places, la capacité du stade dépasse 21 000 places et a accueilli des rencontres de Ligue des champions, la dernière fois lors de la saison 2010/2011.

⁴⁰ François-Coty pour l'ACA (également appelé Timizzolu et prochainement rebaptisé Michel-Moretti) ; Ange-Casanova (ou Mezzavia) pour le GFCA (souvent dénommé Gazelec).

⁴¹ Alors que la mission finalise son rapport, le club est exclu des championnats nationaux par la commission d'appel de la DNCG.

⁴² À la même époque, la mission a noté que ce bouclage semblait en bonne voie (juillet 2013).

2.2.4 L'aléa sportif

À moins d'une improbable évolution vers des ligues fermées, l'activité professionnelle continuera à connaître un aléa sportif important qu'il conviendrait de mieux accompagner. Trop souvent, un club qui accède à une division supérieure, ou qui à l'inverse est rétrogradé, est en grand danger ; dans le premier cas, il doit mobiliser certaines ressources pour améliorer ses structures, et ses résultats risquent d'en pâtir ; dans le second cas, une perte brutale de ressources, alors que les frais de structure restent élevés, risque de l'entraîner vers la faillite. Les mécanismes d'amortissement de ces phénomènes pourtant récurrents ne sont pas à la hauteur des enjeux. Peut-être faudrait-il aussi réduire l'aléa par la diminution du nombre de clubs concernés ; ainsi, à titre d'exemple, trois accessions et rétrogradations annuelles sur deux divisions professionnelles représentent douze modifications significatives de l'équilibre économique des clubs professionnels. N'est-ce pas trop dans un contexte général qui reste fragile ?

Ainsi, on constate que, lors des cinq dernières saisons, les clubs accédant à la Ligue 1 ont connu des difficultés pour s'y maintenir : sur les 15 clubs promus, sept ont été relégués au terme de leur première saison de L1 et quatre lors de la saison suivante. Certains de ces clubs promus puis relégués ont connu ensuite un parcours chaotique : le FC Metz et Boulogne USCO ont évolué lors de la saison 2012/2013 en National, Grenoble foot 38 et le RC Strasbourg ont connu une liquidation judiciaire.

Pour le rugby, sur 10 clubs promus en Top 14 pour les saisons 2007/2008 à 2011/2012, cinq ont été relégués à l'issue de leur première saison dans l'élite et un l'année suivante ; ce ne sont donc que 40 % des promus qui parviennent à se maintenir durablement en première division.

Les sports mécaniques ne sont pas à l'abri de cet aléa : la rentabilité d'une épreuve de notoriété mondiale comme les 24 Heures du Mans reste à la merci du plateau que les organisateurs parviennent à présenter ; il en est de même de la plupart des épreuves professionnelles de tennis ou des courses cyclistes. La défection, la blessure, la contreperformance d'un sportif ou d'une équipe menace sur la durée la viabilité même du sport concerné – et conduit souvent à appeler les collectivités publiques à la rescousse.

Sous l'influence du football et dans une moindre mesure du rugby, les fondements économiques et juridiques de l'activité des clubs de sport professionnel ont évolué rapidement depuis dix ans. De plus en plus de clubs sont désormais des sociétés dont le chiffre d'affaires est en forte croissance. Dans ce contexte, l'aléa sportif amplifie l'aléa économique tant pour le club qui accède à la division supérieure à la fin de la saison que pour celui qui est rétrogradé.

Le système d'accession/relégation est considéré par tous les interlocuteurs de la mission comme l'un des principes fondamentaux de l'organisation du sport en France, mais ces mêmes interlocuteurs reconnaissent que la régulation sportive doit être adaptée aux exigences économiques croissantes des clubs professionnels pour s'assurer que les clubs pourront continuer à financer leur activité quelle que soit la division dans laquelle ils évoluent.

Quelques mécanismes ont été imaginés pour tenter de réduire l'aléa sportif : citons la « *wild card* » dont peuvent bénéficier les clubs français de basket sous certaines conditions ; ou bien, dans le football argentin où cinq clubs sont très puissants, l'amortissement du risque de relégation sur plusieurs saisons par prise en compte de résultats pluriannuels ; ainsi Boca Juniors, 19^{ème} cette année du championnat d'Argentine, ne sera pas relégué. Cette garantie n'est toutefois pas absolue ; River Plate, en 2011, et Independiente, en 2013, protégés de la même façon, ont connu la relégation pour la première fois de leur histoire. L'aléa sportif est inévitable : mieux vaut l'accompagner.

2.3 UN POSITIONNEMENT INTERNATIONAL DÉLICAT

Le sport français, lorsqu'il est pratiqué au sein de clubs professionnels, souffre souvent de la comparaison internationale. À la notable exception du rugby, dont la pratique n'est pas uniformément répartie et où les clubs français occupent une position enviable - puisque deux clubs français, Toulon et Clermont, ont disputé la finale de la coupe d'Europe de rugby 2013 - les équipes françaises, trop faiblement dotées, s'imposent rarement dans les compétitions européennes, présentent un handicap de compétitivité lié aux règles fiscales et sociales, enfin souffrent souvent du retard de la France en matière d'infrastructures.

2.3.1 Des écarts de budget et de performance qui perdurent avec les leaders européens

En football, l'écart de budget entre le club le plus constant de ces dix dernières années, l'Olympique lyonnais, et ses rivaux européens les mieux dotés est au minimum de un à trois⁴³. Les revenus du club lyonnais sont de 132 M€, à comparer aux 512 M€ du Real Madrid, 483 M€ du FC Barcelone, 396 M€ de Manchester United et 368 M€ du Bayern Munich. Le financement de *Qatar sport investment* (QSI) a permis pour la première fois à un club français, en l'occurrence le PSG, de dépasser en 2012/2013 la barre des 200 M€ de budget, ceci plaçant le club parisien dans les dix premiers budgets européens. Son suivant l'Olympique de Marseille, pointe à la 16^{ème} place, exactement la même qu'au classement sportif de l'UEFA⁴⁴. Logiquement, cette situation se retrouve dans les résultats sportifs : le titre européen olympien date de vingt ans, la dernière finale européenne de 2004 ; depuis lors, les clubs français les plus performants atteignent au mieux les quarts de finale de la Ligue des champions⁴⁵, et ne font pas mieux en Ligue Europa.

Les sports de salle sont dans une situation voisine. En basket, depuis dix ans, les clubs français échouent à entrer dans le dernier carré européen⁴⁶. Le champion 2012, Chalon-sur-Saône, dispose d'un budget de 5,2 M€ ; celui du vice-champion de France, Le Mans Sarthe Basket, auquel la mission a rendu visite, est un peu supérieur (5,8 M€), et semble bien structuré. Tous deux sont très loin cependant des plus grands clubs européens : les clubs grecs, malgré la crise économique, ont des budgets voisins de 20 M€⁴⁷, les grands clubs espagnols de l'ordre de 30 M€, et le prospère CSKA Moscou de l'ordre de 40 M€. Le champion 2013, Nanterre, qui disposait de l'avant-dernier budget de Pro A (2,7 M€), risque donc de souffrir en Euroleague contre Barcelone et le CSKA, aux budgets plus de dix fois supérieurs...

En handball, en revanche, l'écart est moins marqué ; le budget de Montpellier Agglomération Handball, club visité par la mission, champion de France de 2008 à 2012 et vainqueur de la Ligue des champions en 2003, s'élève en 2012/2013 à 7,4 M€ - celui du club dominant en Allemagne, le THW Kiel, est de 9,5 M€, proche de celui du club espagnol le plus titré, qui n'est autre que la section handball du club omnisports FC Barcelone. En outre, l'investissement de QSI qui a déjà porté, pour la même saison, le budget du PSG Handball à 9,2 M€, pourrait dans les années futures conduire à un niveau record en Europe aux environs de 15 M€ et laisse espérer de bonnes perspectives en compétition européenne. En volley-ball enfin, le club dominant de Tours a un budget de 2,6 M€, ce qui ne lui permet plus guère de rivaliser avec les puissants clubs italiens et russes, l'unique victoire européenne datant de 2005.

⁴³ Enquête annuelle du cabinet Deloitte, *Football money league 2013* portant sur la saison 2011/2012.

⁴⁴ Au classement sportif des équipes européennes portant sur les cinq dernières saisons, Lyon est 12^{ème}, Marseille 16^{ème}, Paris 19^{ème} (source : UEFA, coefficient des clubs 2012/2013).

⁴⁵ La seule exception depuis dix ans est 2009/2010, où Lyon se qualifia pour une demi-finale, mais à l'issue d'un quart de finale contre un autre club français.

⁴⁶ « Final four » de l'Euroleague.

⁴⁷ C'est le cas de l'Olympiakos, champion d'Europe 2012 et 2013, et du Panathinaïkos, dans le « final four ».

Rapport

Les féminines ne font guère mieux, dans des clubs moins dotés encore : dernière victoire en Euroleague féminine de basket pour Valenciennes en 2004, dans une discipline dominée par les clubs russes et espagnols ; aucune victoire ni présence en finale des clubs français en ligue des champions de handball féminin ; dernière victoire en ligue des champions de volley-ball féminin du club dominant de Cannes remontant à 2003. La double victoire des Lyonnaises en ligue des champions de football 2011 et 2012 fait figure d'exception qui confirme la règle ; il est vrai qu'avec un budget proche de 7 M€, la section féminine de l'OL est seule en France (différence de buts de +115 en division 1 !) et a su réaliser en 2012 l'unique triplé championnat-coupe-ligue européenne d'un club français.

Les équipes cyclistes françaises ont tendance à reculer dans un environnement mondialisé : deux équipes seulement sont présentes parmi les 19 du « World Tour ». L'ordre de grandeur de leurs budgets (10 M€ pour la FDJ ; 9,5 M€ pour l'AG2R La mondiale) ne permet pas de rivaliser complètement à armes égales avec les puissantes écuries américaines (BMC, 18 M€) ou britanniques (Sky, 15 M€), sans même parler du nouvel arrivant russe (Katusha, 30 M€) dont l'inscription, un temps contestée par l'UCI, a été validée par le tribunal arbitral du sport en février 2013.

2.3.2 Les différences de régime fiscal et social entre les pays créent des distorsions de concurrence.

Le poids des charges sociales et fiscales en France⁴⁸ est souvent rendu responsable du déficit de compétitivité du sport professionnel. Plusieurs rapports ont mentionné ce point ces dernières années en ce qui concerne le football, et notamment deux rapports de 2008, celui remis par le secrétaire d'État à l'évaluation et à la prospective au Premier Ministre « Accroître la compétitivité des clubs de football professionnel français » et celui de la Commission Euro 2016 sur les grands stades présidée par Philippe Seguin. Une étude réalisée par le cabinet Eversheds pour l'Union des clubs professionnels de football en mars 2012 obtient des résultats similaires.

Compte tenu des caractéristiques du marché sur lequel évoluent les clubs de sport professionnel (l'absence de barrière à la circulation des joueurs en Europe et l'incapacité pour un club de se délocaliser pour trouver des meilleurs coûts) et du poids de la masse salariale dans les charges d'un club, les différences de régime fiscal et social créent incontestablement des distorsions de concurrence. C'est ainsi, à titre d'exemple, qu'en trois ans dix joueurs français, dont quatre internationaux A et autant d'anciens internationaux espoirs, ont quitté des clubs du haut de tableau de la ligue 1 pour le club anglais de Newcastle, dont le dernier trophée national remonte à 1955 (*Cup*⁴⁹) et qui, en 2012/2013, n'a assuré son maintien en *Premier League* qu'à l'avant-dernière journée de championnat.

La suppression du droit à l'image collectif par la loi de finances pour 2010, qui avait permis de réduire le coût des rémunérations de l'ordre de 6 à 7 % selon le niveau de salaire, et l'alourdissement de la fiscalité sur les plus hauts revenus ont aggravé l'écart entre les clubs français et leurs principaux concurrents.

Le constat a cependant besoin d'être documenté de façon plus approfondie. Les évaluations quantitatives disponibles – qui, au demeurant, ne portent pas sur les mêmes années –, même si leurs conclusions vont dans le même sens, présentent des différences significatives comme le montre le tableau ci-après. Par ailleurs, aucune de ces études ne précise le périmètre des charges

⁴⁸ Cf. dernier *Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution* du PLF 2013, au titre de l'article 52 de la LOLF, et notamment graphique 4, p. 16 et sur l'augmentation 2011-2013 (tableau 6, p. 17).

⁴⁹ Ou bien la pittoresque Coupe des villes de foires (qui s'est déroulée de 1955 à 1971), ancêtre de la coupe de l'UEFA puis de la Ligue Europa, remportée en 1969 par Newcastle.

Rapport

sociales dans chacun des pays alors que le mode de financement de ces charges (maladie, accidents, retraite...) diffère d'un pays à l'autre. Enfin, aucune étude n'est, à la connaissance de la mission, disponible pour les autres sports.

Coût d'un salaire net pour un club de football selon les pays Comparaison des études				
Salaire net	600 k€	600 k€	1 200 k€	1 800 k€
	Rapport compétitivité football 2008	Étude UCPF 2012	Rapport compétitivité football 2008	Étude UCPF 2012
France	969	786	1 892	2 304
Angleterre	742	682	1 482	2 047
Allemagne	619	612	1 219	1 812
Italie	645	631	1 245	1 832
Espagne	637	613	1 237	1 813

Par ailleurs, comme le rappelait le rapport sur la compétitivité des clubs de football professionnels⁵⁰ : « Il apparaît cependant utile de nuancer les éléments d'information précédents en replaçant la distorsion de concurrence constatée dans l'ensemble du système économique du football professionnel. En effet, quand bien même les règles sociales et fiscales seraient identiques en France et en Angleterre par exemple, les clubs français demeureraient aujourd'hui incapables de proposer les mêmes offres salariales que celles proposées outre Manche car les montants que les clubs anglais peuvent dédier aux rémunérations sont sans commune mesure avec les sommes que pourraient mobiliser les clubs français.

« Alors que le coût global de la rémunération d'un joueur pour un club en Angleterre ou en Allemagne est 16 % inférieur au coût français, les budgets anglais et allemands sont respectivement supérieurs de 134 % et 42 % aux budgets français. Par conséquent, la compétitivité des clubs français pâtit moins d'un surcroît de charges que d'un accès aux ressources souvent plus restrictif que dans les autres grands pays européens ».

L'Union des clubs professionnels de football souligne également le caractère « *inégalitaire et préjudiciable au développement du sport professionnel* » de la taxe sur les spectacles⁵¹ et le CNOSF, dans sa contribution aux travaux de la mission, propose de « *substituer à la taxe sur les spectacles, l'instauration d'une TVA à taux réduit sur la billetterie* » (proposition n°7).

Les arguments sont les suivants :

a) « *la taxe sur les spectacles est inégalitaire car elle ne s'applique plus désormais qu'à des activités sportives alors que la quasi-totalité des autres spectacles, jeux et divertissements relève de la TVA* », « *cette taxe crée une inégalité entre les différentes disciplines sportives du fait des nombreuses exonérations nationales* » et « *à l'intérieur d'une même discipline sportive certaines collectivités locales peuvent décider d'exonérer les organisateurs de cette taxe* ».

b) « *l'existence de la taxe sur les spectacles est préjudiciable au développement du sport professionnel dans la mesure où la recette de billetterie des clubs n'est pas soumise à la TVA, les clubs professionnels ne peuvent bénéficier d'un taux de récupération de TVA de 100%, (...) ce qui fait obstacle au développement des projets de modernisation des stades...* »

⁵⁰ Rapport d'Éric Besson, « Accroître la compétitivité des clubs de football professionnel français », novembre 2008.

⁵¹ Taxe régie par les articles 1559 à 1566 du code général des impôts ; cf. montant et répartition de la recette en annexe 12.

Rapport

Sur le premier argument, le Conseil Constitutionnel, dans sa décision n° 2012-238 QPC du 20 avril 2012, a reconnu que « ces deux dispositions créent des différences de traitement respectivement entre des spectacles de nature différente et entre des compétitions relatives à des activités sportives différentes » ; mais « qu'elles n'introduisent pas de différence de traitement entre des personnes placées dans la même situation ; que ni l'assiette de l'imposition ni l'exonération des compétitions relevant de certaines activités sportives ne créent en elles-mêmes de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ».

Le Conseil a par ailleurs indiqué que « la différence de traitement qui résulte (de l'exonération pratiquée par les collectivités territoriales) entre les différentes compétitions sportives se déroulant sur le territoire de la même commune repose sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts poursuivis par le législateur et qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ». En conclusion, le Conseil a estimé « que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant l'impôt doit être rejeté ; que les dispositions contestées ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ».

L'inégalité qui résulte de ce dispositif ne peut donc être appréciée qu'au regard de la distorsion de concurrence qu'elle pourrait créer sur le marché des compétitions sportives professionnelles.

Sur le second argument, la mission n'a pu, dans le temps imparti, apprécier les conséquences pour les clubs sportifs de l'exonération de la TVA et de l'imposition subséquente à la taxe sur les spectacles et à la taxe sur les salaires (due par l'entreprise qui a plus de 90 % de son chiffre d'affaires qui n'est pas soumis à la TVA). La mission note cependant qu'une évolution de ce régime devrait prendre en considération d'une part, le fait que l'application d'un taux réduit n'est pas d'emblée acquise, et d'autre part, que la perte de taxe sur les salaires pour la sécurité sociale et la perte de taxe sur les spectacles pour les collectivités territoriales devront faire l'objet d'une compensation.

La mission d'évaluation n'a pas pu procéder à des investigations plus approfondies, mais elle partage l'avis que la question des moyens permettant d'assurer que les clubs sportifs sont placés dans une situation compétitive par rapport à leurs concurrents mériterait une étude spécifique pour identifier précisément les causes de déséquilibre.

2.3.3 Un retard marqué en matière d'infrastructures

Une des raisons pour lesquelles les recettes des clubs professionnels français sont souvent fragiles tient aux installations (stades ou salles) dans lesquelles ils évoluent. Souvent anciennes, mal équipées, elles ne permettent pas d'accueillir un public nombreux, et le développement des loges pour les partenaires ou clients *V.I.P.* est à la fois récent et modeste. Les affluences dans les stades en souffrent, et les recettes de billetterie de même. En outre, seules des installations modernes peuvent accueillir dans de bonnes conditions les équipes de télévision qui permettent l'attribution des droits de retransmission dans les conditions les plus favorables.

Certains progrès sont rendus possibles par l'attribution à la France de l'organisation d'événements internationaux, comme l'Euro 2016 de football ou la coupe du Monde 2017 de handball. Les collectivités ont, comme par le passé, programmé et réalisé des investissements importants permettant sur certains sites d'améliorer sensiblement la situation. Ce fut le cas lors de la coupe du monde de football 1998 avec plusieurs rénovations importantes ; en revanche, la coupe du monde de rugby 2007 s'est déroulée dans des installations existantes. Un stade neuf a certes été alors inauguré à Montpellier, mais sa capacité (15 000 places) est trop limitée : aucune rencontre de coupe du Monde ne s'y est disputée et les matchs de coupe d'Europe se déroulent fréquemment dans le stade de la Mosson habituellement dédié au football.

Rapport

L'amélioration est nette avec les stades de football neufs de Lille, Nice, Bordeaux ou Lyon, ou l'extension du stade Vélodrome de Marseille, ou encore la rénovation du Parc des Princes de Paris, tout ceci conduisant à des enceintes répondant aux meilleurs standards internationaux. Comme l'avait préconisé en son temps le rapport de la commission présidée par M. Philippe Seguin, le CNDS contribue de façon significative à cet effort chiffré à un total de 160 M€, dont 138 ont d'ores et déjà été répartis entre sept stades⁵². Cet effort doit être rapporté aux sommes très élevées que nécessitent les constructions neuves (plus de 400 M€ pour Lille métropole, 260 M€ pour la rénovation du Vélodrome de Marseille, incluant deux tribunes entièrement neuves) pilotées par les collectivités territoriales, souvent dans le cadre de PPP sur environ trente ans : il est à souhaiter que les résultats sportifs et les prévisions de recettes annexes suivent, sinon l'équilibre économique de ces engagements à long terme deviendra fort précaire.

Les grandes métropoles devraient donc disposer d'outils de meilleure qualité dans les années à venir, tout en restant à bonne distance de pays comme l'Allemagne et l'Angleterre où les stades sont à la fois, en moyenne, mieux garnis et mieux équipés. Trop de villes moyennes évoluent dans des stades municipaux peu attrayants, parfois vétustes. Et lorsque la mobilisation a été décrétée autour d'un nouvel équipement, les résultats sportifs ont été médiocres (Le Havre) voire catastrophiques (Grenoble, Le Mans).

Dans un esprit semblable à la commission Seguin, la commission « Grandes salles » présidée par M. Daniel Costantini a entrepris une réflexion sur la construction d'installations de type « Arena » pour les sports de salle, mais le financement prévu sur les fonds du CNDS (50 M€) est aujourd'hui remplacé par une attribution dans le cadre des dispositifs classiques du CNDS sans enveloppe spécifique.

Il en résulte un équipement globalement modeste. Peu de salles, par exemple, remplissent aujourd'hui les conditions pour accueillir le Mondial de handball. Même un club relativement puissant comme Montpellier n'est pas assez solide financièrement, ni du point de vue de la fréquentation, pour jouer toutes ses rencontres dans l'Arena de 8 000 places dont la location revient à environ 50 000 euros par soirée ; de nombreuses rencontres se déroulent donc dans le palais des sports René Bougnol (2 800 places seulement).

Les affluences du basket sont également plutôt en retrait par rapport à la concurrence européenne ; la salle Antarès vue au Mans, moderne et relativement spacieuse (capacité de 8 000 places), fait figure d'exception. Enfin, compte tenu du coût élevé, supérieur à 100 M€, et du contexte budgétaire, rares sont les agglomérations et villes moyennes qui ont l'audace, comme Dunkerque, de se lancer dans un programme de construction d'une Arena de grande capacité (10 700 places) à l'horizon 2015 – dans le cadre d'un PPP d'un coût total estimé à 116 M€.

2.4 DES ORGANISATEURS DE COMPÉTITIONS AU SAVOIR-FAIRE MONDIALEMENT RECONNU

L'histoire du sport professionnel en France a permis de faire émerger des événements sportifs annuels au retentissement mondial ; leurs organisateurs font preuve d'un savoir-faire internationalement reconnu, qui profite à l'économie nationale, mais aussi au développement du sport amateur.

Cette situation flatteuse ne doit cependant pas occulter les risques qui peuvent peser sur la pérennité de ces manifestations.

⁵² 28 M€ pour Bordeaux, Lille et Marseille, 20 M€ pour Lyon et Nice, 8 M€ pour Saint-Étienne, 6 M€ pour Toulouse.

2.4.1 La Fédération française de tennis, organisatrice d'un des quatre tournois du grand chelem

La Fédération française de tennis (FFT) est propriétaire et organisatrice des Internationaux de France de Roland-Garros, qui constituent l'un des quatre tournois du grand chelem (les trois autres étant l'open d'Australie, Wimbledon et l'US Open). Les organisateurs de ces quatre événements, ainsi que la fédération internationale de tennis (ITF), sont regroupés au sein du comité du grand chelem.

La FFT organise également un tournoi de la série ATP « World Tour Masters », qui constitue, pour le tennis masculin, la deuxième catégorie de tournois après ceux du grand chelem : le BNP Paribas Masters de Paris-Bercy.

Ces activités événementielles de la fédération ont généré, en 2012, 179,5 M€ de recettes (dont 154,5 M€ pour Roland-Garros), soit 91,7 % des produits de la FFT. Elles ont dégagé une marge brute d'autofinancement de 74,5 M€ (constituée à plus de 90 % par Roland-Garros).

Cette marge a été employée de la façon suivante par la fédération :

- 20,5 M€ pour la politique sportive fédérale et le développement de la pratique ;
- 26,8 M€ pour la participation aux structures décentralisées de la fédération et l'aide aux clubs ;
- 27,2 M€ pour les investissements dans le stade de Roland-Garros et le financement de son projet de modernisation.

On constate que la marge dégagée par les activités événementielles de la FFT irrigue l'ensemble du fonctionnement des structures fédérales au niveau national et territorial et permet d'investir dans la modernisation de l'outil que constitue le stade de Roland-Garros.

En effet, afin d'assurer la place du tournoi au sein du grand chelem, vis-à-vis des ambitions concurrentes qui pourraient se faire jour en Europe ou en Asie, la fédération a opté en 2011 pour le maintien de Roland-Garros sur son site parisien, dans le cadre d'une extension de son périmètre sur la durée du tournoi et d'une modernisation de ses installations.

Le projet de modernisation du stade Roland-Garros, estimé à 340 M€ dont 320 M€ financés par la FFT (160 M€ de fonds propres et 160 M€ d'emprunt) et 20 M€ par la Ville de Paris, répond aux objectifs suivants :

- disposer d'un court central au toit rétractable afin de pouvoir assurer la continuité du jeu en cas d'intempéries et à la tombée de la nuit, ainsi qu'organiser des sessions de soirée ;
- offrir davantage de confort et d'espace à tous (joueurs, public, partenaires, médias);
- proposer un stade doté d'infrastructures modernisées.

L'opération devrait être réalisée dans le cadre d'une convention d'occupation de 50 ans avec la Ville de Paris, propriétaire du site (approuvée au Conseil de Paris le 23 avril 2013). Cette convention vient remplacer un accord précédent conclu en juillet 2011 et annulé par le tribunal administratif de Paris.

Le nouveau Roland-Garros devrait être inauguré à l'horizon 2018, sous réserve des délais liés aux contentieux.

Le modèle économique construit par la FFT apparaît solide et profitable pour le développement du sport amateur, comme pour l'activité régionale (l'impact économique du tournoi en Île-de-France est évalué à 331,4 M€ en 2012 par la fédération). Il pourrait toutefois être menacé :

- par un blocage de l'opération de modernisation du stade de Roland-Garros ;

Rapport

- par une dégradation du résultat financier du tournoi, dans l'hypothèse où ses recettes évolueraient moins vite que ses coûts. A cet égard, la FFT est confrontée à la revendication des joueurs, qui ont déjà obtenu pour 2013 une augmentation de 13 % des dotations (prize money) distribuées.

Afin de faire face à ces enjeux, la FFT ambitionne de porter le niveau de ses droits de diffusion télévisuelle à 64 M€ par an, contre 51 M€ en 2012.

Evolution des droits de diffusion cédés par la FFT			
en K€	2010	2011	2012
Télévisions françaises	15 276	15 710	15 812
Télévisions étrangères	27 496	29 703	35 449
Total	42 771	45 413	51 261

Source : FFT

2.4.2 Amaury sport organisation, organisateur du Tour de France cycliste et détenteur d'un très important portefeuille d'événements

Amaury sport organisation (ASO) appartient au groupe familial Amaury, par ailleurs propriétaire de *L'Équipe* et du *Parisien / Aujourd'hui en France*.

ASO se présente comme le leader mondial de l'organisation d'événements sportifs ; il est propriétaire d'épreuves de grande renommée, telles que le Tour de France cycliste, Paris-Roubaix ou encore le rallye Dakar. Son portefeuille d'épreuves comprend également de nombreuses courses cyclistes (classiques ou courses à étapes), l'open de France de golf (en partenariat avec la fédération), le tour de France à la voile, ou encore des courses de masse telles que le marathon de Paris.

Le chiffre d'affaires d'ASO s'établit autour de 200 M€, dont 52 M€ de cession de droits de diffusion télévisée dans le monde entier.

L'événement phare que constitue le Tour de France représente environ le tiers du chiffre d'affaires d'ASO. Le Tour mobilise 4 500 personnes (organisation - groupes sportifs - médias - partenaires - caravane publicitaire - prestataires) et 2 400 véhicules ; sa sécurité est assurée par environ 14 000 gendarmes et 9 000 policiers. Il attire 12 millions de spectateurs sur le bord des routes et fait l'objet d'une diffusion télévisée dans 190 pays⁵³.

Les collectivités territoriales contribuent financièrement à l'organisation de l'épreuve (par exemple, 140 000 € pour être ville étape, le montant étant nettement supérieur pour la ville du « grand départ »). Toutefois, ASO estime qu'il s'agit là d'un investissement de communication modique au regard de l'exposition médiatique qu'il offre, ainsi que des retombées sur l'économie locale (1 350 lits sont réservés chaque jour par l'organisation et les groupes sportifs).

ASO indique contribuer au développement de la pratique sportive pour tous avec 180 000 concurrents qui participent à ses événements, en particulier les courses de masse ou des opérations telles que l'étape cyclotouriste du Tour.

Les facteurs de risque qui pèsent sur le modèle économique du Tour de France sont :

- d'après les dirigeants d'ASO, une tendance à la baisse des droits télévisés, en raison de l'émiettement des diffuseurs ;

⁵³ Source ASO pour l'ensemble des chiffres cités.

Rapport

- le risque d'image lié aux affaires récurrentes de dopage, qui n'a toutefois pas entamé jusqu'à aujourd'hui la popularité de l'épreuve ;
- la distension du partenariat avec les pouvoirs publics locaux et nationaux, essentiel pour l'accueil des étapes, la mise à disposition des routes et la sécurité de la manifestation.

2.4.3 L'Automobile club de l'Ouest, organisateur des 24 heures du Mans et promoteur du championnat du Monde d'endurance

L'Automobile club de l'Ouest (ACO) organise depuis 1923 les 24 Heures du Mans, une course d'endurance inscrite dans la légende du sport automobile.

L'événement annuel attire 240 000 spectateurs durant la semaine des 24 Heures. Toutefois, l'activité liée aux sports mécaniques se maintient toute l'année, dans la mesure où l'ACO, outre le circuit routier utilisé seulement pour la course phare, dispose également de circuits permanents dédiés au sport automobile, au motocyclisme et au karting. De nombreux pilotes amateurs utilisent ces circuits, qui permettent également l'organisation d'épreuves telles que le grand prix de France moto, une étape du championnat de France des circuits FFSA ou encore des courses de 24 heures sur divers supports (motos, camions, kartings, vélos et même rollers).

Le savoir-faire sportif de l'ACO est reconnu internationalement, puisque la Fédération internationale de l'automobile (FIA) lui a confié le rôle de promoteur du championnat du monde d'endurance (WEC), qui comporte 8 épreuves réparties en Europe, Asie, Amérique du nord et du sud.

Après une crise dans les années 1990, qui avait conduit à une forte baisse de fréquentation (seulement 110 000 spectateurs en 1993), les collectivités territoriales (département, conseil régional, ville du Mans et agglomération) ont constitué un syndicat mixte, propriétaire du circuit, qui a passé un bail emphytéotique de 50 ans avec l'ACO. Depuis 2004, 60 M€ ont été investis sur le circuit, dont 50 M€ apportés par le syndicat⁵⁴. Actuellement, les investissements de sécurité assurés par le syndicat (environ 2 M€ par an) sont équivalents au loyer versé par l'ACO.

Selon une étude de l'Université du Maine⁵⁵, entre 2006 et 2009, les épreuves organisées sur le circuit du Mans génèrent, en moyenne annuelle, un chiffre d'affaires direct de 38 M€ et des retombées économiques de près de 75 M€ pour le département de la Sarthe.

Au titre des menaces pesant sur la pérennité des 24 heures du Mans, les responsables de l'ACO identifient :

- un risque de dégradation de l'équilibre financier de la course en cas d'érosion du nombre de spectateurs du fait d'un moindre attrait du sport automobile, face à la progression des dépenses d'organisation ;
- un risque foncier lié au « mitage » des abords du circuit routier par la construction de locaux d'activité et de commerces qui peuvent en gêner l'exploitation.

⁵⁴ Source : conseil général de la Sarthe.

⁵⁵ Chéron et Gayant.

2.4.4 De nombreuses autres fédérations françaises organisent des événements internationaux récurrents qui figurent parmi les plus importants pour leur discipline

Il ne sera pas question ici des championnats d'Europe ou du Monde que les fédérations organisent régulièrement avec succès sur notre territoire, car ceux-ci restent des événements exceptionnels, dont l'attribution est assurée par les organismes sportifs internationaux. A côté de ces événements exceptionnels, les fédérations ont su développer des rendez-vous récurrents, qui se sont hissés au plus haut niveau des « circuits » de compétition internationale.

La Fédération française du sport automobile (FFSA) a été, entre 2004 et 2008, promoteur du Grand prix de France de Formule 1, dont l'organisation a été suspendue depuis 2009 pour des raisons économiques. La fédération organise depuis 1998 la manche française du championnat du Monde des rallyes (WRC), qui se déroule depuis 2010 en Alsace. Le rallye de France Alsace suscite un grand intérêt auprès du public, favorisé par la domination des pilotes français Sébastien Loeb et Sébastien Ogier. Le budget de l'édition 2013 s'élève à 3,8 M€, avec des subventions des collectivités territoriales de 1,5 M€, pour des retombées économiques régionales estimées à près de 18 M€ en 2011⁵⁶.

Bien d'autres exemples peuvent être cités, comme :

- le tournoi de Paris Île-de-France organisé par la Fédération française de judo, qui constitue un des quatre tournois du grand chelem de la discipline ;
- les internationaux de France organisés par la Fédération française de badminton, qui font partie des 12 étapes mondiales du circuit des Superseries ;
- le meeting Areva organisé par la Fédération française d'athlétisme est l'un des 14 meetings de la ligue de diamant...

⁵⁶ Étude réalisée pour l'Observatoire régional du tourisme d'Alsace.

3 LES POLITIQUES PUBLIQUES EN DIRECTION DU SPORT PROFESSIONNEL : OBJECTIFS, LEVIERS D'ACTION ET INDICATEURS DE RÉSULTATS

Afin de procéder à l'évaluation des politiques publiques en direction du sport professionnel, il importe au préalable d'identifier quelles sont ces politiques, qui en sont les acteurs, quels sont leurs objectifs, sur quels leviers d'action elles s'appuient et enfin quels sont les indicateurs qui permettent d'en mesurer les résultats.

3.1 CONSTRUIRE, DANS LA DURÉE, LA PERFORMANCE DES ÉQUIPES DE FRANCE ET VEILLER AU DOUBLE PROJET DES SPORTIFS

Les équipes de France ne peuvent espérer être performantes au niveau international que si elles sont formées de sportifs évoluant au plus haut niveau de leur discipline. Dans de nombreux sports, ce niveau de pratique peut être atteint seulement dans un cadre professionnel.

De ce point de vue, le soutien public au sport professionnel est une des composantes de la politique en faveur du sport de haut niveau. Il s'exprime au travers :

- du soutien de l'État et des collectivités aux filières de formation des futurs joueurs professionnels ;
- de la régulation par l'État et les fédérations des centres de formation des clubs professionnels, par l'agrément des centres, la promotion du double projet, sportif et académique, de formation des jeunes joueurs et la protection des joueurs formés ;
- de la régulation par les fédérations des relations entre les équipes nationales et les clubs (ou joueurs) professionnels, notamment la mise à disposition des joueurs pour les stages et les compétitions des équipes nationales.

3.1.1 Indicateurs de performance sportive

L'indicateur 4.1 du projet annuel de performance (PAP) 2013 du programme budgétaire « sport », intitulé « rang sportif de la France », met particulièrement en évidence cet objectif et permet d'en mesurer globalement l'atteinte.

Deux sous-indicateurs sont présentés dans le PAP 2013 :

- le sous-indicateur 4.1.1, apprécié à partir des résultats des finalistes (les huit premiers de chacune des épreuves) aux Jeux olympiques d'été et d'hiver ;
- le sous-indicateur 4.2.2, apprécié à partir des résultats mondiaux dans les 25 sports les plus médiatisés dans le monde.

Dans les deux cas, la France est installée en 2010 et 2011 à la 5^{ème} place du classement mondial (derrière les États-Unis, la Chine, la Russie et l'Allemagne) et il n'est pas prévu de changement jusqu'en 2016. Cette position apparaît globalement satisfaisante au regard du poids économique et démographique de notre pays.

Rapport

La situation apparaît toutefois nettement moins favorable si l'on se réfère aux classements établis par les fédérations internationales des différents sports, selon les critères qui leur sont propres :

Rang mondial de la France		Indicateur
Football	18	Classement mondial FIFA 11 avril 2013
Rugby	6	IRB world ranking 6 mai 2013
Basketball	5	Ranking Men/Women FIBA à fin 2012
Handball	7	IHF ranking table 9 avril 2013
Volley-ball (H)	15	FIVB senior world ranking men 23 janvier 2013
Volley-ball (F)	41	FIVB senior world ranking women 23 janvier 2013
Cyclisme	12	Classement UCI Worldtour à fin 2012
Tennis (H)	5	ITF Davis cup ranking 11 février 2013
Tennis (F)	15	ITF Fed cup nations ranking 8 avril 2013

3.1.2 Indicateurs liés à la formation et à la reconversion

La FFF et la FFR établissent des classements des centres de formation des clubs professionnels qui tiennent compte à la fois des résultats sur le plan sportif et sur celui des résultats scolaires.

Concernant la reconversion, l'indicateur calculé par la direction des sports (6.3 du PAP 2013 du programme budgétaire « Sports ») ne porte pas sur les sportifs professionnels mais est mesuré par le taux d'insertion professionnelle des anciens sportifs de haut niveau deux ans après leur dernière inscription en liste.

Outre la difficulté rencontrée par les fédérations pour renseigner cet indicateur, les commentaires du PAP apportent un éclairage intéressant sur l'articulation entre sport de haut niveau et sport professionnel : « *Les sportif(ive)s exerçant une activité salariée en qualité de sportif(ive) professionnel(le) (25,2 % des ancien(ne)s sportif(ive)s « Elite » et « Senior » déclaré(e)s en situation d'emploi au 12 février 2012) sont intégré(e)s dans le calcul de l'indicateur. Il est constaté un nombre significatif de sportif(ive)s de haut niveau bénéficiant d'un contrat professionnel dans de multiples disciplines autres que les sports professionnels rémunérateurs traditionnels.* »

3.1.3 Indicateurs liés à la composition des équipes de France

Afin de mesurer le degré de liaison entre les équipes de France et les championnats nationaux, la mission a calculé la proportion de joueurs de l'équipe nationale évoluant en championnat de France lors de matchs internationaux récents.

Le tableau ci-après, fondé sur un échantillon certes réduit mais assez significatif, fait apparaître que très peu d'internationaux français de basket masculin et peu d'internationaux de football évoluent dans le championnat national ; l'inverse est vrai pour le rugby et le volley-ball féminin, les autres disciplines étant dans une situation intermédiaire.

Ce coup de sonde témoigne aussi des différents degrés d'attractivité économique et sportive des championnats français, vis-à-vis de leurs homologues internationaux.

Rapport

Composition des équipes de France - nombre de joueurs évoluant dans le championnat français				
Discipline	Nombre de joueurs	Dont joueurs évoluant dans le championnat français	%	Événement de référence
Basketball masculin	10	1	10%	Espagne/France le 8 août 2012 (quart de finale des Jeux Olympiques) - joueurs utilisés
Football	14	4	29%	France/Espagne le 26 mars 2013 (éliminatoire Coupe du Monde 2014) - joueurs utilisés
Handball féminin	16	10	63%	Championnat d'Europe 2012 - joueuses sélectionnées
Volley-ball masculin	25	17	68%	Ligue mondiale juin et juillet 2012 - joueurs sélectionnés
Basketball féminin	12	9	75%	États-Unis/France le 11 août 2012 (finale des Jeux Olympiques) - joueuses utilisées
Handball masculin	16	12	75%	Championnat du monde 2013 - joueurs sélectionnés
Volley-ball féminin	22	20	91%	Ligue européenne mai à juillet 2012 - joueuses sélectionnées
Rugby	20	20	100%	Irlande/France le 9 mars 2013 (Tournoi des VI nations) - joueurs utilisés

Source : calculs effectués par la mission à partir de données publiques

3.2 PROMOUVOIR LA PRATIQUE SPORTIVE ET RENFORCER LE LIEN SOCIAL

L'un des fondements de l'action publique en direction du sport professionnel est, de façon peut-être à première vue paradoxale, de promouvoir la pratique sportive par les amateurs, licenciés ou non, et de renforcer le lien social grâce à des activités et émotions partagées. L'existence de clubs de haut niveau est susceptible, à travers l'image positive du sportif, d'encourager une pratique beaucoup plus large ; le « vivre ensemble » en sortirait également renforcé, et l'on contribuerait ainsi à tisser un lien social soit en pratiquant ensemble un même sport, soit en communiant aux succès d'une équipe phare dans une ou plusieurs disciplines.

C'est l'une des raisons pour lesquelles les collectivités territoriales subventionnent les clubs professionnels ; elles estiment que l'effet positif débordera du cadre strict de l'équipe fanion, donnera une bonne image d'une cité, d'un département ou d'une région, et que les habitants encouragés par cet emblème valorisant seront, à leur tour, davantage enclins à pratiquer régulièrement une activité physique. Cette imbrication explique aussi les liens forts entre ligues professionnelles et fédérations, qui sont institutionnels, mais témoignent aussi, en principe, de la solidarité entre professionnels et amateurs dans un même giron fédéral.

Cependant, les indicateurs de réussite de cette politique publique manquent parfois de consistance. S'agissant du lien social, la simple affirmation que le sport crée du lien social, de l'ordre de l'intuition, sert parfois de justification très basique à des interventions fort diverses. On en oublie, par exemple, que l'attribution de subventions publiques doit correspondre à des missions d'intérêt général bien identifiées. Quant au paiement de prestations, s'il est aisé de comprendre les achats de billets bénéficiant aux enfants de milieux peu favorisés, par exemple, il est plus difficile de percevoir l'intérêt pour les populations des loges ou emplacements onéreux réservés à l'année par tous les niveaux de collectivités.

Or, le compte rendu qualitatif et quantitatif de ces actions est très insuffisant, comme la mission a pu le vérifier lors de ses déplacements. À Montpellier, par exemple, l'on estime que le simple fait que des handballeurs de haut niveau (certains sont champions du monde) fassent occasionnellement des démonstrations avec les enfants de quartiers réputés difficiles justifie pleinement les sommes dépensées en soutien du club professionnel. Cette présence dans les quartiers, si elle est sympathique et peut en effet susciter quelques vocations parmi les jeunes, ne suffit tout de même pas à remplir les objectifs d'une politique publique ambitieuse de

Rapport

pratique sportive et de développement du lien social : elle se situe plutôt dans le registre de l'encouragement symbolique aux acteurs locaux.

Lorsqu'on est en mesure de préciser de simples impressions à l'aide d'indicateurs plus fiables, on s'aperçoit que les effets d'entraînement ne sont pas si faciles à obtenir. Par exemple, si l'on met en lien, d'une part, la présence d'une ou plusieurs équipes de L1 et L2 de football ainsi que de stades de grande capacité, et, d'autre part, la pratique mesurée par le taux de licenciés (football masculin) par habitant dans le département, aucune corrélation statistique n'apparaît⁵⁷.

Il y a même de nombreux contre-exemples ; dans les Bouches-du-Rhône, avec deux clubs professionnels et un grand stade à Marseille, le pourcentage de licenciés reste inférieur à 5 % (de même que dans l'Hérault ou le Rhône), alors que dans certaines régions (Alsace, Bretagne, Auvergne) le taux de licenciés est dans la strate supérieure (entre 8 et 12 % de licenciés) malgré l'absence – sauf à Rennes – d'installations et de clubs bien dotés.

Pour les sports de salle, le constat est différent. La présence de nombreuses salles entraîne un taux de pratique supérieur, par exemple dans l'Hérault. Mais l'effet d'entraînement n'est pas automatique : ainsi, les équipements (salles de plus de 3 000 places) et clubs sont nombreux le long du pourtour méditerranéen, où la pratique reste faible, comme en basket masculin, avec moins de 0,7 % de licenciés ; et certains départements où il n'y a ni salle ni club professionnel pratiquent bien davantage (entre 1 et 2,4 % pour les Landes, la Mayenne ou la Vendée⁵⁸).

D'une façon globale, le taux de pratique répond à bien d'autres déterminants qui résultent de particularités géographiques et sociales complexes. L'Alsace et l'Ouest sont des terres de pratique licenciée répandue, alors que le sport professionnel mesuré par les indicateurs explicités ci-dessus n'y est pas prédominant.

Une politique volontariste d'équipement et de soutien au secteur professionnel ne suffit donc pas à promouvoir la pratique sportive ni à renforcer le lien social. Et on peut même se poser la question, lorsque des dysfonctionnements surviennent (mauvaise image résultant de comportements inappropriés, contraires à l'éthique du sport ou tout bonnement frauduleux), si le sport pour tous n'est pas, dans les faits, parfois remis en cause par un secteur professionnel coupé de ses bases populaires et de ses valeurs théoriques.

3.3 FAVORISER L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE, LE RAYONNEMENT ET L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES

En choisissant comme terrain d'étude les agglomérations mancelle et montpelliéraine, la mission se rendait auprès de collectivités qui attendent des résultats importants, en termes d'image et d'attractivité, d'une politique assumée de rayonnement par le sport.

Au Mans, ce choix est symbolisé par une concentration assez spectaculaire d'équipements importants dans une zone précise qui est, historiquement, celle de l'éclosion de la course mythique des 24 Heures du Mans. Cette aire s'étend sur plusieurs hectares autour du circuit Bugatti, au sud de la ville. Outre ce circuit qui accueille des courses motocyclistes et, pour une partie de son tracé, la compétition des 24 Heures, elle inclut trois circuits de karting, la salle Antarès, d'une capacité maximale de 8 000 places, le stade de football MMArena⁵⁹ (25 000 places), un hippodrome, un golf, un vélodrome, et à proximité immédiate, le centre d'entraînement du club de football à la Pincenardière. Cette concentration, voulue par la municipalité en dépit de quelques inconvénients – en particulier celui d'aggraver la congestion

⁵⁷ Voir carte annexe 11.

⁵⁸ Voir carte annexe 11.

⁵⁹ À la place du stade Léon-Bollée, qui se situait pour sa part en centre ville (désormais fermé).

Rapport

de la circulation lors des grands épreuves auto ou moto – a pour objectif de présenter un ensemble sans équivalent en France et en Europe d'équipements sportifs de haut niveau dans des disciplines aussi diverses.

Le Mans en tire parti en termes de notoriété (grâce aux 24 Heures notamment, Le Mans est une des villes françaises les plus connues dans le monde) et d'image de ville sportive. Si les performances du club de football ne sont pas à la hauteur des investissements consentis, notamment dans la construction de la MMArena, les résultats du club de basket, appuyés sur une politique continue de formation de jeunes joueurs, sont bons et réguliers, et les courses auto et moto drainent une affluence importante, même si elle est encore loin de celles des années les plus glorieuses : les 24 Heures auto peinent aujourd'hui à franchir la barre des 200 000 spectateurs⁶⁰, en dépit d'outils marketing démultipliés, alors que dans les années soixante l'on pouvait régulièrement atteindre ou dépasser 300 000 spectateurs⁶¹ ; les 24 Heures moto accueillent moins de spectateurs (90 000 pour l'édition 2012) mais posent cependant des problèmes récurrents d'ordre public.

Les élus rencontrés (maire du Mans, président du conseil général de la Sarthe...) mettent en évidence l'apport économique direct de la venue dans le département de spectateurs nombreux, qui souvent vont séjourner sur place. L'effet positif est aussi indirect, avec l'image d'une ville dynamique, sportive et techniquement à la pointe du progrès que projettent tant les événements eux-mêmes que l'architecture plutôt futuriste des enceintes Antarès ou MMArena. Il est moins aisé de citer des données précises sur ces effets bénéfiques, et l'évaluateur en reste réduit à des intuitions ; certes, Le Mans est une ville sportive, mais l'attractivité du territoire concerné ne doit-elle pas en définitive bien davantage au TGV qui relie la métropole à Paris en moins d'une heure...

À Montpellier, l'effet escompté résulte non pas de la concentration physique d'équipements (qui sont, au contraire, dispersés aux quatre coins de l'agglomération, comme la mission a pu l'éprouver), mais d'une présence sans équivalent des clubs montpelliérains dans les divisions supérieures de plusieurs disciplines sportives. En sports collectifs, ceci se traduit par une équipe de football en Ligue 1, championne de France 2012, une équipe dans le Top 14 de rugby (qualifiée pour le tournoi final), une formation régulièrement championne de France de handball, une équipe en ligue A masculine de volley-ball et une (à Lattes, dans l'agglomération montpelliéraine) vice-championne de France de basket féminin.

Ces résultats favorables s'expliquent assez largement par une mobilisation importante des collectivités territoriales, avec, d'une part, des niveaux de soutien qui avoisinent les plafonds légaux dans plusieurs disciplines⁶², et d'autre part, une répartition de l'effort entre l'ensemble des acteurs, puisque la ville de Montpellier, l'agglomération, le conseil général de l'Hérault et le conseil régional Languedoc-Roussillon sont également concernés par cette course à l'image de Montpellier, ville sportive – même si chacun convient que l'évolution des finances publiques et des concours de l'État conduira, à court ou moyen terme, à une limitation de l'effort.

L'évaluation de cette politique en termes d'activité économique et d'attractivité du territoire est cependant tout aussi floue ; les acteurs locaux se prévalent de cet impact positif, mais cela demeure de l'ordre de la pétition de principe. La mission ne disconvient pas de ce que les résultats sportifs favorables des équipes montpelliéraines et les équipements réalisés suscitent une communication positive, voire puissent contribuer, dans certains cas, à influencer des

⁶⁰ Ce mouvement accompagne une érosion des billets vendus (106 000 lors de la dernière édition 2012, après 109 000 l'année précédente) qui, pour partie, permettent d'accéder à toute la semaine de compétition.

⁶¹ Par exemple pour la « course du siècle » en 1967, duel entre Ford et Ferrari où la barre des 5 000 kms est franchie pour la première fois.

⁶² 2,3 M€ par saison sportive pour les subventions et 1,6 M€ pour les achats de prestations.

Rapport

décisions d'installation dans un département qui attire 15 000 habitants supplémentaires par an. Cependant, le tissu économique reste fragile, comprend peu d'entreprises importantes et repose sur un secteur public prépondérant. Aucune étude solide ne vient démontrer l'apport de la stratégie de ville sportive à un phénomène de croissance démographique qui pourrait se poursuivre en dehors de toute considération sportive, et moins encore son influence sur la décision des agents économiques d'investir dans l'agglomération ou le département.

La Cour des comptes relevait en 2009, à l'aide d'autres exemples⁶³, une même absence d'évaluation des retombées positives des concours financiers apportés aux clubs sportifs professionnels : « En la matière, l'affirmation de l'évidence du caractère bénéfique du soutien au sport professionnel tient lieu de démonstration⁶⁴ ».

Le sentiment prévaut, après avoir rencontré l'ensemble des intervenants⁶⁵ et bénéficiaires dans la plupart des disciplines, sur deux sites particulièrement en pointe sur ces politiques d'attractivité par le sport, que les collectivités soutiennent ces actions en direction du sport professionnel moins parce qu'elles détiennent la preuve plus ou moins établie d'un impact positif de la performance des clubs professionnels sur l'économie (ou l'attractivité du territoire au sens large), qu'en raison de l'impact dans l'opinion publique de résultats valorisants. Cette confiance peut toutefois entraîner des « effets boomerang » en termes d'image, comme on l'observe actuellement à propos de l'affaire, en cours d'instruction, sur une éventuelle rencontre truquée mettant en cause des joueurs parmi les plus prestigieux du club de Montpellier Agglomération Handball, ou de la dégradation continue des résultats du Mans FC jusqu'à sa relégation dans les divisions inférieures.

3.4 PRÉSERVER L'ORDRE PUBLIC DANS TOUTES SES COMPOSANTES

L'ordre public, appliqué au domaine du sport professionnel, présente plusieurs facettes. La plus évidente a trait à la prévention de la violence lors des manifestations sportives. Mais d'autres aspects sont également importants, en particulier la lutte contre le dopage et la lutte contre les fraudes liées aux paris sportifs.

Le domaine de l'ordre public a l'avantage, par rapport à d'autres, de pouvoir être plus aisément quantifiable quant aux résultats obtenus. C'est ainsi que le recensement des comportements violents, principalement dans les stades de football ou à l'occasion d'événements liés au football, est effectué par la division nationale de lutte contre le hooliganisme (DNLH) de la DGPN, mesuré principalement par le nombre d'interpellations. Le rapport portant sur la saison 2011-2012 en L1 et en L2 révèle une baisse des incidents, repérés par le nombre total d'interpellations (718) par rapport à 2010-2011. La plupart (597) concernent la Ligue 1 de football ; bon nombre de ces interpellations (333) se font dans l'enceinte même des stades.

Les mesures prises à l'encontre des utilisateurs de fumigènes ou engins détonants expliquent cette évolution, ainsi que l'usage fréquent des interdictions de stade (413 personnes interdites, dont 290 à titre administratif à la fin de la saison 2012/2102). Du coup, selon la DNLH, ces bons résultats auraient permis de réduire de 30 % le nombre d'unités de police engagées pour les matchs.

Des statistiques semblables émanent de la LFP qui abrite (au sein du service stades de la direction des activités sportives), un observatoire de la sécurité du football professionnel. La

⁶³ Pas d'étude sur les retombées d'achat de prestations par le département des Bouches-du-Rhône, sur les subventions accordées à l'Aviron Bayonnais, au Rugby club Toulonnais ou au club de football du SM Caen.

⁶⁴ *Les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels*, décembre 2009, pp. 27-28.

⁶⁵ À l'exception du président de la communauté d'agglomération de Montpellier, qui n'a pu honorer le rendez-vous pris lors de la visite de la mission.

Rapport

dernière communication effectuée sur le sujet, qui réunit les données relatives à la sécurité et aux affluences des championnats de Ligue 1 et Ligue 2, date de la saison 2010/2011 et relevait déjà une baisse significative du nombre d'engins pyrotechniques utilisés ainsi que des jets d'objets. Les chiffres ont en effet été divisés de presque moitié en Ligue 1 (passant de 1 776 à 933 par rapport à la saison précédente). La diminution des jets d'objets serait plus nette encore, leur nombre étant divisé par dix par rapport à la saison précédente en Ligue 1, et quasiment nul en Ligue 2. La LFP fait état, corrélativement, d'une baisse importante du montant des amendes infligées aux clubs de Ligue 1 et Ligue 2⁶⁶, et mentionne également une utilisation plus parcimonieuse des effectifs des forces de l'ordre mobilisées sur les rencontres de Ligue 1 - qui seraient en baisse de 11 % par rapport à la saison 2009/2010 et de 7 % pour les matchs de Ligue 2.

Ceci observé, le football continue à présenter une occurrence élevée d'incidents graves ; la saison 2012/2013 n'a pas fait exception, au contraire. Une large couverture a été accordée par les médias aux événements qui ont accompagné (13 mai 2013) la remise du trophée de champion de France au club parisien sur l'esplanade du Trocadéro – qui ne fait que confirmer les craintes des spécialistes sur l'effet de report vers les abords des stades, ou vers l'espace urbain, des phénomènes déviants ou délinquants liés à ce sport.

Les incidents graves s'accompagnent de sanctions sportives dirigées contre les clubs (amendes, retrait de points, match à huis clos, interdiction de déplacements), qui ne devraient pas faiblir, compte tenu du coût élevé pour la collectivité du traitement de ces incidents par les forces de l'ordre. Celles-ci ne doivent plus seulement assurer un service de précaution les soirs de rencontre, mais encore intervenir parfois dans de véritables batailles rangées, soit dans les stades, soit aux abords des stades, soit même en tout point du territoire comme l'ont montré les faits de violence entre membres lyonnais et marseillais de la mouvance « ultras » se rencontrant fortuitement sur une aire d'autoroute (18 mai 2013).

Les clubs professionnels ont le sentiment de payer un montant élevé pour assurer la sécurité des manifestations sportives, affirment même parfois payer « la totalité de la sécurité ». Cette dernière affirmation est inexacte. S'il est vrai que les clubs assurent, par un effectif de stadiers présents les soirs de rencontre sportive, l'accueil et la sécurité de premier niveau dans les stades, l'État reste le premier pourvoyeur de forces soit pour assurer des interventions plus techniques dans les tribunes (sections d'intervention rapide, relevant de la DDSP, qui effectuent les interpellations), soit pour faire cesser des troubles graves, les forces mobiles étant alors priées d'intervenir comme cela a été vu encore à l'automne dernier : lors d'OM-Fenerbaççe en Ligue Europa (22 novembre 2012), l'intrusion massive de supporters stambouliotes hors de la tribune réservée aux visiteurs dans le stade Vélodrome a conduit à l'intervention de policiers des compagnies républicaines de sécurité pour faire cesser des bagarres et réduire les points de fixation⁶⁷. La seconde mi-temps s'est déroulée avec une zone « entraîneur » protégée de la tribune principale par un cordon de CRS : les stadiers ne pouvaient suffire à traiter une telle situation délicate.

En réalité, les clubs professionnels supportent seulement une fraction du coût lié à l'ordre public, à travers une facturation qui leur est adressée⁶⁸. Le reproche est souvent formulé par les clubs d'être ainsi exposés à une dépense correspondant à un dispositif dont le

⁶⁶ Montant total des amendes passant de 900 000 € en 2009/2010 à 350 000 € en 2010/2011.

⁶⁷ Principalement dans le virage Nord et en tribune Jean-Bouin.

⁶⁸ Le principe de cette participation est fixé par les décrets n°97-199 du 5 mars 1997 relatif au remboursement de certaines dépenses supportées par les forces de police nationale et de gendarmerie nationale, et n° 2008-252 du 12 mars 2008 relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère de l'intérieur ; l'arrêté du 28 octobre 2010 a fixé l'étagement de la progression du taux horaire, de 12 €/h à 16 €/h actuellement, puis 18 €/h en 2013 et enfin 20 €/h en 2014.

Rapport

dimensionnement, de la seule responsabilité du préfet, leur échappe. Cependant, la prise en charge ne correspond qu'à une faible part de la dépense réelle et peut être analysée principalement comme un mécanisme incitatif : si les spectateurs sont calmes, le dispositif peut être allégé, et la facture de même.

Malgré l'augmentation régulière de cette contribution au maintien de l'ordre, résultat d'un tarif horaire revu à la hausse⁶⁹, les clubs sont bien loin de verser la totalité de ce que représente pour le ministère de l'intérieur la mobilisation de policiers ou de gendarmes, en sécurité publique ou en forces mobiles, pour la sécurisation des manifestations sportives – sans même évoquer les coûts d'organisation, renseignement, coordination et pilotage opérationnel sous l'autorité des préfets.

Sollicité par la mission pour évaluer l'impact en termes d'ordre public des rencontres de football de Montpellier Hérault Sport Club, le cabinet du préfet a chiffré le coût pour le MHSC à « un montant légèrement supérieur à 400 000 euros pour l'ensemble de la saison, somme qui ne rend pas réellement compte du niveau d'engagement en moyens humains et matériels que cela aura représenté ». Ainsi, la facturation par la DDSP selon le forfait horaire ne concerne que le service d'ordre et n'intègre pas la prestation des effectifs engagés pour les missions de circulation dans un très large périmètre, ni la sécurisation des gares de transport collectif (train ou car). En ce qui concerne les forces mobiles, le besoin sur la saison aura été de 10 escadrons de gendarmerie mobile et 14,5 compagnies républicaines de sécurité. Les supporters du MHSC ne sont pas pourtant parmi les plus défavorablement connus au plan national.

Enfin, d'autres disciplines, comme le cyclisme ou le sport automobile, connaissent peu d'incidents mais nécessitent des moyens importants pour assurer la sécurité de courses qui se déroulent fréquemment sur la voie publique. Par exemple, en 2012, le passage du Tour de France dans l'Hérault aura mobilisé 292 militaires du groupement de gendarmerie départementale, soit le tiers des effectifs en tenue.

D'autres forces sont associées, comme les polices municipales ou une partie des agents de la sécurité publique qui assurent la police de la circulation et du stationnement ; lors des grandes rencontres, ces effectifs se comptent en dizaines, voire en centaines d'agents. Pour certaines rencontres (par exemple le *derby* Saint-Étienne-Lyon, ou de nombreuses rencontres en Corse), le dispositif est une toile d'araignée tissée sur des kilomètres, lorsqu'il faut prendre en charge par une escorte appropriée le bus des joueurs adverses dès leur entrée dans l'agglomération, les véhicules des officiels (arbitres et délégués) et les cars de supporters visiteurs ; un survol en hélicoptère (au coût horaire de plusieurs milliers d'euros) est parfois nécessaire pour superviser le dispositif, prévenir les congestions de la circulation et les face-à-face inappropriés.

Autre concours des pouvoirs publics d'État au bon fonctionnement du sport professionnel, la lutte contre le dopage est assurée à travers un mécanisme dont le coût est évalué au point 5.1.2.

En tout état de cause, on connaît la difficulté de relier l'efficacité des contrôles au nombre de cas détectés ; de nombreux cas peuvent signifier non pas l'inefficacité des politiques anti-dopage, mais la performance des contrôles opérés, point sur lequel le dispositif français est réputé en pointe. À l'inverse, un pays qui repère peu d'usage de produits interdits n'est pas nécessairement vertueux...

Enfin, la lutte contre la fraude en matière de paris sportifs, indispensable elle aussi pour assurer la fiabilité des compétitions, repose sur des mécanismes de la responsabilité des pouvoirs publics comme le repérage des paris suspects par l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), qui peut suspendre les paris lorsqu'une évolution suspecte est enregistrée. Il en fut ainsi par exemple de la rencontre de football Ajaccio-Montpellier (20 avril 2013), selon des

⁶⁹ L'arrêté du 28 octobre 2010 a déterminé la progression du taux horaire, de 12 € par heure à 16 € en 2012, puis 18,45 € par heure en 2013 pour atteindre 20 € en 2014.

Rapport

informations provenant d'abord du réseau des paris dits « en dur », avant de s'étendre aux paris en ligne. Une telle régulation, assurée par un organisme de régulation dont le budget avoisine les 10 millions d'euros, est absolument indispensable pour que soient dissuadés les comportements visant à influencer les résultats sportifs – les répercussions importantes de l'affaire de la rencontre de handball Cesson Sévigné-Montpellier (12 mai 2012) montrant à quel point une sauvegarde de l'éthique sportive à travers ces mécanismes est primordiale.

3.5 ASSURER, PAR LA TRANSPARENCE ET LA BONNE GESTION, LE RESPECT DE L'ÉQUITÉ DANS LES COMPÉTITIONS

Même si elle ne fait pas l'objet d'objectifs et d'indicateurs dans le projet annuel de performance de la mission ministérielle « sport, jeunesse et vie associative », une politique publique de régulation du secteur du sport professionnel, en vue d'assurer, par la transparence et une bonne gestion, le respect de l'équité dans les compétitions, est cependant mise en œuvre. Elle se traduit par des dispositions législatives et réglementaires relatives :

- au contrôle administratif, juridique et financier des associations et sociétés participant aux compétitions (pouvoir des fédérations – alinéa 3 de l'article L131-16 du code du sport ; création d'un organisme indépendant de contrôle – article L132-2 du code du sport) ;
- à l'encadrement des relations entre les associations sportives et les sociétés qu'elles constituent ;
- à l'encadrement des garanties et des flux financiers entre les collectivités territoriales et les associations sportives et les sociétés qu'elles constituent ;
- à l'exercice de la profession d'agent sportif ;
- aux conditions de commercialisation ou de cession des droits d'exploitation audiovisuelle des manifestations ou des compétitions qu'elles organisent.

Aucun indicateur ne permet de mesurer l'impact de ces mesures et les résultats obtenus, mais des informations sur la situation financière des clubs peuvent être obtenues lorsque les organes de contrôle de gestion publient des rapports ou des informations sur leur site. C'est le cas pour le cyclisme, le football, le rugby, le basketball, le volley-ball et le hockey sur glace⁷⁰.

3.6 DE NOUVEAUX ENJEUX APPARAISSENT DÉTERMINANTS POUR L'AVENIR DU SPORT PROFESSIONNEL

L'environnement du sport professionnel connaît une évolution rapide qui devrait conduire les dirigeants du mouvement sportif et les pouvoirs publics à s'interroger sur la pertinence des politiques poursuivies ou des pratiques adoptées. Lors de ses entretiens, la mission a identifié de la sorte deux thèmes principaux.

3.6.1 La protection des investissements consentis pour la formation.

Les clubs sportifs, les fédérations et les ligues, ainsi que l'État, consentent un investissement important dans la formation de jeunes. Cet investissement permet de constituer et de renouveler un vivier de sportifs professionnels et de haut niveau. Il est pleinement justifié tant pour le club

⁷⁰ Pour le hockey, c'est la fédération qui publie des chiffres relatifs à la Ligue Magnus qui rassemble en son sein l'activité des clubs professionnels.

Rapport

que pour les fédérations quand ces sportifs participent, au moins pour un temps, aux compétitions de haut niveau. Mais quand ces sportifs quittent leur club ou la France, à l'issue ou même avant la fin de leur formation, pour s'engager dans un autre club, l'investissement n'est pas rentabilisé et l'incitation des fédérations et des clubs à poursuivre cet effort s'en trouve diminuée. La question a donc été posée depuis plusieurs années des modalités acceptables pour protéger cet investissement.

Plusieurs initiatives ont alors été prises pour apporter des solutions à ce problème, tant par certaines fédérations internationales (FIFA, FIBA) que par la Commission européenne, le législateur national, ainsi que les fédérations et ligues professionnelles françaises.

On peut notamment citer la mise en place d'indemnités au bénéfice du club formateur en cas de transfert d'un joueur, ainsi que les règles imposant la présence de joueurs formés localement dans les équipes professionnelles.

Les interlocuteurs rencontrés par la mission ont cependant estimé que ces dispositions n'étaient pas suffisantes pour protéger les investissements consentis pour la formation des joueurs. À un moment où l'environnement économique des compétitions sportives se transforme rapidement, le modèle de développement français du sport fondé notamment sur un appareil de formation structuré pourrait être déstabilisé par les tentatives des clubs les plus riches d'attirer à eux sans contrepartie ou avec des contreparties insuffisantes les meilleurs talents.

3.6.2 La construction et la gestion des équipements sportifs

Le constat a été fait à de nombreuses reprises depuis dix ans : le vieillissement des enceintes sportives et leur inadaptation aux exigences du sport professionnel concernent non seulement le football et le rugby mais également les sports de salle (basket, handball et volley-ball) et les sports de combat. Les initiatives prises pour remédier à cet état de fait *« se heurtent à des difficultés économiques, juridiques ou politiques : coûts prohibitifs, insécurité des montages juridiques, réticence des investisseurs, systématisation des recours. Dans ce contexte instable les clubs peinent souvent à trouver leur place⁷¹ »*.

Plusieurs rapports, dont certains ont déjà été cités, ont analysé cette situation et fait des propositions :

- le rapport d'Éric Besson, secrétaire d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique au Premier Ministre de novembre 2008 intitulé « Accroître la compétitivité des clubs de football professionnels français » ;
- le rapport de la commission Euro 2016 sur les grands stades présidée par Philippe Seguin, novembre 2008 ;
- le rapport de David Douillet, député, au Président de la République sur l'attractivité de la France pour l'organisation de grands événements sportifs, du premier trimestre 2010 ;
- le rapport ARENA 2015 de la commission « grandes salles » présidée par Daniel Costantini, mars 2010.

Par ailleurs, la Cour des comptes a relevé dans son rapport thématique de décembre 2009 sur les collectivités territoriales et le sport professionnel à la fois les irrégularités dans les conventions de mise à disposition des équipements sportifs et les risques, pour les collectivités, liés à la réalisation des travaux et des nouveaux équipements sportifs.

⁷¹ Rapport d'Éric Besson, « Accroître la compétitivité des clubs de football professionnel français », novembre 2008.

Rapport

Malgré ces constats et ces recommandations, la mission constate que la situation a peu évolué et s'est même dégradée en ce qui concerne les risques liés à la réalisation de certains stades (à l'exemple de ce qui s'est passé à Grenoble et au Mans).

La transformation des modalités de réalisation et de gestion des enceintes sportives est non seulement nécessaire pour améliorer la capacité de la France à accueillir de grands événements sportifs mais aussi et surtout pour renforcer la capacité des clubs français à tenir leur rang face à une concurrence croissante.

Rapport

4 IMPACT ET EFFICACITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE

La mission d'inspection a identifié trois points sur lesquels l'action publique, malgré ses objectifs affichés, peine à avoir un impact décisif ou optimal sur les faits. D'abord, la régulation économique des compétitions paraît perfectible. Ensuite, les mécanismes de solidarité entre sport professionnel et sport amateur devraient être consolidés et renforcés. Enfin, l'articulation entre les clubs professionnels et les équipes nationales est également perfectible.

4.1 LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE DES COMPÉTITIONS EST PERFECTIBLE

Les fédérations qui ont constitué une ligue professionnelle doivent 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. Cet organisme a pour objectif 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 (article L. 132-2 du code du sport).

Par ailleurs, ces fédérations ont le pouvoir d'édicter des 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. Ces règlements peuvent contenir des dispositions relatives au nombre minimal de sportifs formés localement dans les équipes participant à ces compétitions et au montant maximal, relatif ou absolu, de la somme des rémunérations versées aux sportifs par chaque société ou association sportive (article L. 131-16 du code du sport).

Les sept fédérations qui ont créé une ligue avec personnalité morale (football, rugby, basket, handball, volley-ball, cyclisme et athlétisme), ont prévu, dans la convention qui les lie avec leur ligue, la création d'un organisme de contrôle de gestion. A l'exception de l'athlétisme, les organismes de contrôle de gestion ont connu une activité effective au cours des dernières années, mais l'intensité de cette activité a été très variable selon les ligues. La fédération française de hockey sur glace a également créé un organisme de contrôle de gestion en son sein avec la ligue Magnus (ligue sans personnalité morale distincte). L'annexe 8 donne les principales caractéristiques des dispositifs en vigueur.

La mission essentielle de ces organismes de contrôle, appelés le plus souvent direction nationale ou commission nationale du contrôle de gestion – DNCG, DNACG ou CNCG) 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. Ils veillent également à la pérennité économique et sportive des clubs. Certains ont reçu de façon explicite une mission de conseil et d'appui des clubs, ou bien effectuent également l'homologation des contrats des joueurs.

Les DNCG peuvent, sous le contrôle d'une commission d'appel, puis des tribunaux, infliger des amendes et des sanctions qui peuvent aller jusqu'à la suspension ou la radiation des dirigeants ou la rétrogradation d'une division.

La loi 2012-158 du 1^{er} février 2012 a précisé les missions de ces organismes de contrôle et a affirmé l'indépendance de leur pouvoir d'appréciation. Les fédérations et les ligues disposent cependant de la plus grande liberté pour définir les règles applicables et les modalités d'organisation de leurs organes de contrôle.

Bien que leurs missions soient clairement définies et leur indépendance et leurs pouvoirs affirmés tant dans la loi que dans les règlements des fédérations, et confirmés par la

Rapport

jurisprudence du Conseil d'État⁷², les DNCG reconnaissent, pour celles qui publient un rapport⁷³, que la situation économique des clubs professionnels reste fragile, voire se dégrade dans certaines divisions (cf. point 2.2.2 et annexe 6.8), principalement en raison d'une croissance de la masse salariale supérieure à celle des ressources. À l'exception du rugby, le poids de la masse salariale dans les charges des clubs a augmenté depuis 2008 pour atteindre 60 % en moyenne (jusqu'à 70 % pour la division de basket féminin).

La DNACG du rugby indique dans son rapport 2013 sur la saison 2011-2012 qu'au 30 juin 2012, « la perte d'exploitation cumulée des deux divisions est supérieure à 30 millions d'euros pour la quatrième saison consécutive. La situation s'améliore certes sensiblement pour la ProD2 avec un résultat d'exploitation de -5,9 millions d'euros (-9,6 millions d'euros en 2010-2011). Mais elle se dégrade encore pour le Top14 (-25,9 millions d'euros), qui accuse un déficit d'exploitation de l'ordre de 1,8 million d'euros en moyenne par club depuis trois saisons ».

Celle du basket remarque que malgré des bons résultats financiers l'endettement reste élevé en regard des recettes et des fonds propres.

La DNCG du football, dans son rapport sur la saison 2011-2012 souligne la persistance de pertes élevées (130 M€ pour la L1 et la L2 au cours de la saison 2011-2012) « pertes liées à un effet de ciseaux entre le taux d'évolution des recettes (en stagnation) et celui des salaires (en progression)⁷⁴ ». Elle constate donc que « si les pertes persistent c'est que la DNCG n'a pas mené ses travaux à leur terme. Encadrer les budgets ne suffit pas, ou du moins ne suffit plus. Il faut réduire les salaires, et tendre vers un résultat d'exploitation équilibré, pour remettre les prix des joueurs en phase avec la réalité ». Ce rapport rappelle plus loin que « la loi nous donne comme objectif de favoriser le respect de l'équité sportive par une régulation appropriée des championnats. Cette régulation reste à définir de manière précise et argumentée, et devrait s'appuyer sur les salaires versés, qui seraient adaptés aux moyens du club. »

Le football doit de plus faire face à l'augmentation des dépenses de transfert⁷⁵ et ce en dépit des initiatives prises en 2001 par la FIFA en accord avec la Commission européenne⁷⁶.

Évolution des transferts dans l'Union Européenne			
Saisons	Nombre de transfert	Coûts (en k€)	Coût moyen en €
1994-1995	5 735	402 869	70 250
1999-2000	8 531	1 704 603	199 810
2005-2006	15 952	1 952 066	122 370
2010-2011	18 307	3 002 198	233 440

Source : Étude KEA-CDES –sur des données fournies par la FIFA et le CIES, Janvier 2013

La situation économique des clubs professionnels reste donc très fragile, quelle que soit la structure de leur financement. Ceux qui se financent sur les droits de retransmission télévisuelle des compétitions ou avec le concours de sponsors n'arrivent pas à suivre l'augmentation des salaires. Ceux qui sont financés principalement par les collectivités publiques ont la même difficulté. La quasi-totalité des clubs consacrent leurs ressources à financer la masse salariale et les autres charges de fonctionnement, et très peu sont en mesure de dégager les moyens pour

⁷² Arrêt du CE du 19 Juillet 2010, *Entente Sannois St-Gratien contre fédération française de football et ligue de football professionnel*.

⁷³ DNCG ou DNACG du football, du rugby, du basketball et du volley-ball. La Fédération française de hockey sur glace publie le bilan et le compte de résultat des clubs de la ligue Magnus ; la ligue nationale de handball et celle de cyclisme ne publient aucune information.

⁷⁴ En 2010 les pertes des clubs européens de 1ère division on été estimées à 1,6 milliard d'euros.

⁷⁵ « Legal and economic aspects of the transfers of players », KEA European affairs- CDES, 2013 – <http://www.keanet.eu/en/sport.html>.

⁷⁶ Communication de la Commission Européenne du 5 mars 2001 IP/01/824.

Rapport

financer les investissements qui seraient nécessaires à leur développement et à la sécurisation de leurs ressources.

Cette situation présente des risques importants non seulement pour la régularité des compétitions sportives, dès lors que certains clubs peuvent, en ne tenant pas leurs engagements vis-à-vis des joueurs ou de leurs partenaires, priver de recettes un autre club au comportement loyal, mais également du point de vue du respect des règles de concurrence sur le marché des compétitions sportives.

Elle présente également des risques pour les finances publiques puisque l'habitude persiste de faire appel aux collectivités locales lorsqu'un club connaît des difficultés (*cf.* point 5.2 ci-après).

En dépit des efforts importants de plusieurs DNCG, la régulation économique actuellement mise en œuvre n'atteint pas ses objectifs qui sont d'assurer l'équité des compétitions et la pérennité des clubs sportifs.

Cette situation trouve dans son origine dans trois séries de facteurs : la volonté de la France de définir avec ses partenaires un cadre européen de régulation n'a toujours pas été concrétisée, les règlements et les organisations mises en place par les fédérations et les ligues ne sont pas toujours au niveau des objectifs fixés par la loi, et enfin le cadre dans lequel est pensée la régulation est devenu trop étroit au regard de l'évolution des pratiques des clubs.

4.1.1 L'absence de cadre européen de régulation

Les compétitions sportives s'inscrivent naturellement dans un cadre international principalement européen puisque les clubs du haut du tableau participent ensuite notamment aux championnats européens.

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comporte dans son article 165 des dispositions relatives au sport, mais les institutions européennes n'ont pas le pouvoir de procéder à des harmonisations législatives et réglementaires des États membres. L'Union et les États membres ne peuvent agir que par la voie de la coopération ou par des actions d'encouragement.

Dans ce cadre, la possibilité pour les organisations sportives de définir des règles et de les faire appliquer a été reconnue, au nom de la spécificité du sport, par la Cour de Justice⁷⁷ et par la Commission dans sa communication du 18 janvier 2011⁷⁸ sur la dimension européenne du sport.

⁷⁷ Notamment dans l'affaire C-519/04 P, du 18 Juillet 2006, *David Meca-Medina et Igor Majcen contre Commission européenne*.

⁷⁸ Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, intitulé « Développer la dimension européenne du sport », 18 janvier 2011, COM(2011) 12 final.

Rapport

<p>Cette position est cependant considérée par le mouvement sportif comme insuffisante car l'appréciation au cas par cas de la compatibilité des initiatives des fédérations sportives avec les règles du traité crée une incertitude juridique préjudiciable à l'efficacité de la régulation qu'exercent ces fédérations sur les clubs sportifs. En effet, hormis les quelques arrêts déjà rendus, ni la Cour, ni la Commission ne définissent quelles sont les règles qui seraient compatibles avec le droit européen. Les fédérations ou les ligues ne peuvent donc édicter des règles relatives au plafonnement de la masse salariale des joueurs, à l'encadrement des transferts ou au nombre minimum de joueurs formés localement en courant le risque qu'elles soient jugées incompatibles avec les règles de concurrence et de libre circulation du traité.</p>	<p>Extrait de la communication de la Commission européenne du 18 Janvier 2011 :</p> <p><i>Les réglementations sportives relèvent de la responsabilité des organisations sportives et doivent être compatibles avec la législation de l'UE. Pour évaluer leur compatibilité avec cette législation la Commission comme la Cour de justice examine la légitimité des objectifs qu'elles poursuivent et détermine si les effets restrictifs qu'elles peuvent avoir sont inhérents à la poursuite de ces objectifs et proportionnés à ces derniers. Les objectifs légitimes poursuivis par les organisations sportives peuvent toucher, par exemple, à l'équité des compétitions sportives, l'incertitude des résultats, la protection de la santé des athlètes, la valorisation du recrutement et de la formation de jeunes athlètes, la stabilité financière des clubs/équipes de sport ou la pratique uniforme et régulière d'un sport donné (les règles du jeu).</i></p>
---	--

La régulation européenne des clubs sportifs ne peut cependant que relever des organisations sportives européennes. La seule initiative qui ait été prise à ce jour est celle de l'UEFA qui a mis en place depuis la saison 2004/2005 un système de licence club et en 2010 le *fair-play* financier afin de garantir une éthique financière pour le football⁷⁹.

Article 2.2 du règlement de l'UEFA : les objectifs

En outre, il vise à garantir le fair-play financier dans les compétitions interclubs de l'UEFA, et notamment :

- a) à améliorer les performances économiques et financières des clubs et à renforcer leur transparence et leur crédibilité ;*
- b) à accorder l'importance nécessaire à la protection des créanciers et à s'assurer que les clubs s'acquittent de leurs dettes envers les joueurs, les administrations sociales et fiscales, et les autres clubs dans les délais ;*
- c) à introduire davantage de discipline et de rationalité dans les finances des clubs ;*
- d) à encourager les clubs à fonctionner sur la base de leurs propres revenus ;*
- e) à promouvoir les investissements responsables dans l'intérêt à long terme du football ;*
- f) à protéger la viabilité à long terme et la pérennité du football interclubs européen.*

Ce nouveau règlement, qui a reçu l'agrément de la Commission européenne⁸⁰, met en place au niveau européen pour le football un système en partie comparable à celui des DNCG en France avec des règles de gestion et des sanctions mises en œuvre par une chambre de jugement sous le contrôle du tribunal arbitral du sport de Lausanne. L'octroi de la licence aux clubs a été délégué aux fédérations nationales sous le contrôle de l'UEFA. En France, la DNCG de la LFP donne son avis, pour ce qui concerne les aspects financiers, sur le respect par le club des critères d'octroi de la licence.

Ce nouveau système de contrôle de la situation financière des clubs va dans le sens d'une meilleure régulation au niveau européen mais il devra être articulé avec les niveaux de contrôle

⁷⁹ Règlement de l'UEFA sur l'octroi de licence aux clubs et le *fair-play* financier, édition 2012.

⁸⁰ Communiqué du 21 mars 2012 de MM. Almunia, vice-président de la Commission et Platini, président de l'UEFA.

Rapport

nationaux ou s'y substituer selon la volonté des fédérations et des ligues nationales. En France, les règles du contrôle de gestion ne poursuivent pas exactement les mêmes buts que ceux recherchés par le *fair-play* financier : celui-ci vise à assainir sur le long terme la situation du football en Europe en s'assurant *a posteriori* sur trois ans que les ratios d'une saine gestion sont respectés⁸¹. La DNCG, pour sa part, se concentre davantage sur la capacité financière du club à terminer sa saison et sa situation nette au 30 juin, à la jonction des saisons sportives.

Les deux objectifs sont légitimes et les actions des instances de l'UEFA et de la DNCG pourraient être complémentaires si une coordination plus étroite était réalisée de façon à ce que les travaux de la DNCG préparent les clubs à respecter aussi les critères européens.

4.1.2 Les règles et les organisations adoptées par les fédérations et les ligues ne traduisent pas toujours la volonté du législateur

Par la loi du 1^{er} février 2012, le législateur a souhaité notamment renforcer les pouvoirs donnés aux fédérations et aux ligues pour encadrer l'activité économique des clubs sportifs, limiter le montant de la masse salariale ou imposer un nombre minimum de joueurs formés localement et assurer l'indépendance des organes de contrôle et de gestion. Une grande liberté a été laissée aux organisations sportives pour traduire dans leurs règlements internes cette volonté exprimée par le législateur.

Plus d'un an après l'entrée en vigueur de ces dispositions, force est de constater que les organisations sportives ont fait une application différenciée de ces nouvelles dispositions législatives.

4.1.2.1 L'indépendance des organes de contrôle de gestion est souvent affirmée par les dirigeants des fédérations et des ligues mais elle n'a pas fait l'objet de dispositions spécifiques dans les règlements.

L'indépendance d'une institution s'apprécie au vu des conditions de nomination de ses membres, de la durée de leur mandat, des incompatibilités avec le mandat au sein de la DNCG, des possibilités éventuelles de révocation de ses décisions, des conditions dans lesquelles lui sont affectés ses moyens de fonctionnement.

- **Nomination et révocation (cf. tableau en annexe 8) :** dans la plupart des cas, les membres des organes de contrôle de gestion sont nommés par la fédération et la ligue et, dans le cas du football, par les autres partenaires des clubs. L'obligation de nommer un minimum de personnalités qualifiées (experts comptables ou avocats) est également prévue dans les règlements d'organisation. Par ailleurs, le conseil supérieur de la DNACG du rugby ainsi que la commission d'appel comportent explicitement un représentant de l'État. Un cas fait figure d'exception : la commission nationale du contrôle de gestion de la Fédération française de handball dont le président est élu en son sein par le conseil d'administration de la fédération. Le président ainsi élu désigne les membres de la commission avec l'accord du bureau directeur de la fédération.

⁸¹ L'objectif est d'inciter à gérer avec les revenus générés par le football lui-même et d'éviter que les clubs ne dépensent plus qu'ils ne génèrent, sans contribution des propriétaires ou de tiers et sans dettes.

Rapport

- **Durée du mandat et incompatibilités** : à l'exception de la CNACG du handball, pour laquelle elle est de deux ans, la durée du mandat correspond à la durée du mandat des organes directeurs des fédérations, soit quatre ans. Les membres sont non révocables sauf faute grave et leur mandat est incompatible avec celui de membre d'un organe dirigeant de la fédération ou de la ligue (football, volley-ball, cyclisme, hockey) ou d'une association et d'une société sportive (toutes les ligues).
- **Appel et réforme des décisions** : tous les organes de contrôle disposent d'une instance d'appel dont les membres sont nommés en général dans les mêmes conditions que ceux des commissions de premier niveau. Mais toutes les conventions entre les fédérations et les ligues disposent que les décisions de la ligue et de ses organes peuvent, à l'exception des décisions disciplinaires, être réformées par le comité directeur ou le conseil d'administration de la fédération parce qu'elles seraient contraires aux statuts, aux règlements de la fédération ou à l'intérêt supérieur du sport considéré. Dans la mesure où les décisions des DNCG ne sont pas des décisions disciplinaires, elles peuvent en théorie être soumises à ce processus de réforme. De l'avis des interlocuteurs de la mission, cette possibilité apparaissait théorique jusqu'à ce que le comité exécutif de la Fédération française de football infirme en juillet 2012 une décision prise par la DNCG et son instance d'appel dans l'affaire relative à la rétrogradation du Mans FC en championnat National.

La décision de maintien en L2 du Mans FC pour la saison 2012-2013 :

À l'issue de la saison 2011/2012 du championnat de France de ligue 2, Le Mans FC a fait l'objet d'une mesure de rétrogradation administrative en championnat National par la commission de contrôle des clubs professionnels, confirmée par la commission d'appel de la direction nationale de contrôle de gestion (DNCG) de la FFF, le 11 juillet 2012. Cette décision était fondée sur l'absence de garanties permettant d'assurer la pérennité financière du club durant la saison 2012/2013.

Le club a alors engagé une procédure de conciliation auprès du Comité national olympique et sportif français (CNOSF), qui a proposé le 23 juillet 2012 au comité exécutif de la FFF que la commission d'appel de la DNCG examine à nouveau la situation du club, à la lumière des nouveaux éléments que celui-ci aurait produits lors de la conciliation.

La commission d'appel de la DNCG a donc, à la demande du comité exécutif de la FFF, examiné le 25 juillet 2012 le bien-fondé et la pertinence des éléments transmis au conciliateur. À la suite de cet examen, le comité exécutif de la FFF a levé la mesure de rétrogradation du Mans FC et réintégré celui-ci au championnat de ligue 2 pour la saison 2012/2013.

Le FC Metz, qui aurait pu être maintenu en ligue 2 en cas de rétrogradation du Mans FC, a engagé devant la juridiction administrative une procédure à l'encontre de la décision du comité exécutif de la FFF. Une demande de référé-suspension a été rejetée par le tribunal le 30 juillet 2012, au motif (selon le FC Metz) que la décision contestée, non communiquée par la FFF, n'aurait pu être jointe au dossier. Le club messin a maintenu son recours au fond.

Postérieurement à ces événements, Le Mans FC a connu, tout au long de la saison 2012/2013, de graves difficultés financières (retard de paiement des salaires, accumulation de dettes fiscales...), sans pour autant se déclarer en état de cessation des paiements. Au plan sportif, Le Mans FC a terminé le championnat de ligue 2 en position de relégable, à la 18^{ème} place. Le FC Metz a pour sa part fini à la 2^{ème} place du championnat National et devrait donc retrouver la ligue 2 pour la saison 2013/2014.

- **Les moyens** : les organes de contrôle de gestion sont des organes des fédérations et des ligues dont ils dépendent pour leurs moyens de fonctionnement.

Si, à une exception près, l'indépendance de jugement et de décision des organes de contrôle de gestion ne peut pas être mise en doute au vu de l'expérience passée, cette indépendance est cependant fragile et les tentations pour la battre en brèche seront d'autant plus fortes que ces organes de contrôle prendront des décisions difficiles qui influenceront significativement l'activité d'un club sportif.

Rapport

Les fédérations et les ligues auraient donc dû tirer toutes les conséquences de la nouvelle rédaction de l'article L. 132-2 du code du sport.

4.1.2.2 Les fédérations et les ligues font un usage modéré du pouvoir de réglementation qui leur est donné par l'article L. 131-16 du code du sport.

Cet article leur permet d'édicter des règles relatives aux conditions juridiques, administratives et financières auxquelles doivent répondre les associations et sociétés sportives pour être admises à participer aux compétitions et notamment au montant maximal, relatif ou absolu, de la somme des rémunérations versées aux sportifs.

De l'avis des interlocuteurs de la mission, deux outils pourraient être utilisés avec une certaine efficacité pour maîtriser la situation financière des clubs : le plafonnement de la masse salariale et la mise en place d'une véritable licence club.

- Le plafonnement de la masse salariale n'est inscrit dans les règlements que pour le handball et le rugby. En outre, le rugby impose à tout club professionnel la constitution d'un fonds de réserve lui permettant de présenter une situation nette retraitée d'un montant au moins égal à 10 % de sa masse salariale « joueurs », hors charges patronales au titre de la saison à venir.
- La licence club, au sens d'une licence définissant l'ensemble des critères auxquels doit satisfaire un club pour participer à une compétition, n'a pas véritablement été instaurée au plan national, le dispositif de la LFP qui porte ce nom n'ayant pas de caractère contraignant. Elle est pourtant recommandée depuis 2008 par le CNOSF et elle est reconnue par la Commission européenne dans sa communication de 2011 comme un « *instrument précieux pour la garantie de l'intégrité des compétitions* ».

Sous réserve de leur compatibilité avec le droit européen, les fédérations et les ligues, confortées en cela par l'arrêt précité du Conseil d'État du 19 juillet 2010 (*cf.* note 70), pourraient se montrer plus audacieuses dans la définition des conditions juridiques, administratives et financières auxquelles doivent répondre les associations et sociétés sportives pour être admises à participer aux compétitions qu'elles organisent.

4.1.3 Le cadre dans lequel est pensée la régulation est devenu trop étroit au regard de l'évolution des pratiques des clubs

Le contrôle de gestion a d'abord été construit comme un instrument destiné à assurer l'équité de la compétition au cours de la saison. Les DNCG s'assurent essentiellement que les ressources dont disposera le club au cours de sa saison seront suffisantes pour couvrir ses charges. L'objectif d'assurer la pérennité des associations ou des sociétés sportives, même s'il est assumé par certaines ligues, reste secondaire au regard des moyens mis en œuvre par les DNCG.

La publicité des travaux des DNCG est assurée de façon très inégale. Les DNCG ou DNACG du football, du rugby, du basketball et du volley-ball publient une analyse détaillée de la situation cumulée des clubs et donnent des informations plus ou moins complètes sur la situation individuelle de chacun, mais seule la DNCG du football livre une analyse de la situation du football professionnel et de l'état de la régulation dans le secteur. La Fédération française de hockey sur glace publie le bilan et le compte de résultat des clubs de la ligue Magnus. La ligue de cyclisme et celle de handball ne publient aucune information, alors même que le règlement de cette dernière prévoit que l'une des missions de la CNACG est « *d'assurer la publicité des comptes et des bilans des clubs dans les conditions définies préalablement par le Comité Directeur de la*

Rapport

LNH, et lui fournir tous les éléments d'information permettant de présenter le bilan et le compte de résultats des compétitions gérées par la LNH ».

Aucune DNCG ne publie les décisions individuelles et ne donne la jurisprudence qu'elle a établie au cours de son année de contrôle. La publicité des comptes, des décisions et de la jurisprudence est cependant l'un des moyens les plus significatifs pour toute institution de contrôle pour faire évoluer les pratiques et renforcer la prévention.

À l'exception du football, en partie en raison de l'influence de l'UEFA, les DNCG s'intéressent peu à l'équilibre financier structurel des clubs et au caractère durable de leurs conditions de financement.

Dans une perspective de banalisation du statut des sociétés sportives, on pourrait s'interroger sur l'opportunité de soumettre ces entreprises aux règles du droit commun de la concurrence. Si cette solution ne peut être complètement retenue, c'est notamment en raison du fait que les clubs sportifs professionnels n'opèrent pas dans les mêmes conditions de marché que d'autres secteurs économiques. Les clubs sportifs sont, en effet, à la fois concurrents et interdépendants puisque, d'une part, chaque club a besoin d'un adversaire qui ait les mêmes chances de concourir et que, d'autre part, la qualité de la compétition dépend du maintien de tous les compétiteurs jusqu'à la fin de celle-ci.

Il est donc parfaitement légitime que les clubs sportifs fassent l'objet d'une régulation de la concurrence spécifique afin d'assurer la pérennité d'un nombre suffisant de concurrents. Cet aspect n'est pas complètement pris en compte par les organes de contrôle actuel faute de leur en avoir assigné la mission.

4.2 LES MÉCANISMES DE SOLIDARITÉ ENTRE SPORT PROFESSIONNEL ET SPORT AMATEUR POURRAIENT ÊTRE AMÉLIORÉS ET CONFORTÉS

4.2.1 La taxe sur les droits de diffusion télévisuelle ne concerne pas tous les programmes sportifs diffusés en France

La taxe sur les cessions de droits de diffusion télévisuelle des manifestations et compétitions sportives est régie par les dispositions suivantes du code général des impôts :

Article 302 bis ZE

Il est institué une contribution sur la cession à un éditeur ou un distributeur de services de télévision au sens des articles 2 et 2-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives.

Est également soumise à cette contribution la cession de droits de diffusion à une personne qui met à la disposition du public un service offrant l'accès à titre onéreux à des retransmissions de manifestations ou compétitions sportives sur demande individuelle formulée par un procédé de communication électronique.

Cette contribution est due par toute personne mentionnée aux articles L. 121-1, L. 122-2, L. 122-12, L. 131-1 ou L. 331-5 du code du sport, ainsi que par toute personne agissant directement ou indirectement pour son compte.

La contribution est assise sur les sommes hors taxe sur la valeur ajoutée perçues au titre de la cession des droits de diffusion.

Son exigibilité est constituée par l'encaissement de ces sommes.

Le taux de la contribution est fixé à 5 % du montant des encaissements.

Rapport

La contribution est constatée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée.

Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

Les redevables de la taxe sont donc définis de façon restrictive : il s'agit des associations sportives, sociétés sportives, fédérations sportives et organisateurs de manifestations sportives régis par le code du sport et procédant à la cession de droits télévisuels. De ce fait, de nombreuses transactions relatives à l'exploitation des droits de diffusion échappent à la taxe :

- les achats de droits relatifs à des manifestations dont les organisateurs ne sont pas soumis à la loi française, même quand tout ou partie des événements a lieu sur le territoire français : tournoi des VI nations, ligue des champions, *H Cup*, coupe du monde de rugby 2011, Euro 2016 ;
- les achats de droits étrangers par les chaînes de télévision françaises (championnats étrangers de football, Jeux olympiques, coupe du monde de football...) ;
- la diffusion des manifestations par le titulaire des droits lui-même, sans qu'il y ait cession de ces droits à un tiers (par exemple diffusion sur internet ou via une chaîne de télévision filialisée, comme la LFP l'a fait avec Cfoot entre 2011 et 2012) ;
- la revente de droits par une chaîne de télévision française (par exemple, TF1 souhaite revendre une partie des droits de diffusion de la coupe du monde de football 2014, comme il l'a fait pour la coupe des confédérations 2013).

Cette situation est encore aggravée par les décisions de l'UEFA en matière de centralisation de la commercialisation des droits de télévision des équipes nationales européennes pour la période 2014-2018 (qualifications pour l'Euro 2016 et pour la coupe du Monde 2018). Pour la France, c'est un montant de 4,1 M€ par match (aujourd'hui commercialisé par la FFF auprès de TF1 pour les matchs à domicile) qui échappera à l'assiette de la taxe. Concernant les compétitions européennes de clubs (ligue des champions et ligue Europa), la centralisation des droits par l'UEFA est déjà une réalité.

Selon une étude réalisée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)⁸², en 2010, les chaînes de télévision françaises ont consacré 1 135 M€ à l'acquisition de droits de diffusion de manifestations sportives, dont 865 M€ auprès de détenteurs français de droits soumis à la taxe sur les cessions de droits de diffusion. C'est donc près du quart des achats de droits sportifs par les chaînes françaises, soit 270 M€ en 2010, qui n'ont pas été taxés au profit du CNDS. Au taux de 5 %, la recette fiscale correspondante serait de 13,5 M€.

Cet état de fait est pénalisant à double titre pour les acteurs sportifs français :

- les organisateurs français de manifestations sportives subissent une distorsion de concurrence, du fait de l'application d'une taxe dont les titulaires étrangers de droits sont exonérés ;
- les achats à l'étranger, par des chaînes de télévision françaises, de droits de diffusion de manifestations sportives ne contribuent pas au développement du sport pour tous.

⁸² Sport et télévision - Quels défis pour le régulateur dans le nouvel équilibre gratuit-payant ? – CSA juin 2011.

4.2.2 Le principe de solidarité financière entre les ligues professionnelles et les fédérations sportives mériterait d'être réaffirmé et précisé dans son principe

Comme cela a été exposé au point 1.2.2, la solidarité financière entre les ligues professionnelles et les fédérations sportives est très variable d'une discipline à l'autre, en raison des écarts de dimension économique entre sports.

Sur la période 2007/2008 à 2011/2012, seule la ligue de football professionnel a significativement contribué aux activités fédérales. Pour autant, le montant de sa contribution nette pour la saison 2011/2012 (10,5 M€) est de l'ordre de 0,6 % des dépenses de l'ensemble des clubs professionnels, ce qui peut apparaître faible.

Les conditions dans lesquelles le code du sport formule le principe de solidarité financière entre ligue et fédération (art. L. 333-3) sont en partie à l'origine de cette situation. En effet, le principe de solidarité ainsi énoncé :

- ne concerne que les disciplines où la fédération a cédé aux sociétés sportives les droits d'exploitation audiovisuelle, c'est-à-dire seulement le football ;
- ne porte que sur la commercialisation des droits audiovisuels par la ligue pour le compte des sociétés et non sur les autres droits dont la commercialisation est centralisée par la ligue (marketing, droit au pari...) ;
- ne tient compte que des droits audiovisuels commercialisés par la ligue et non de l'ensemble des recettes et des charges des clubs professionnels ;
- n'est pas encadré financièrement, par exemple par la fixation d'un taux minimum.

Par ailleurs, l'exemple du rugby montre qu'il n'est pas toujours aisé de distinguer entre ce qui relève d'une solidarité effective et ce qui relève de la rémunération d'une prestation.

En l'absence d'un encadrement législatif et réglementaire précis de la solidarité financière entre ligues professionnelles et fédérations, on constate que celle-ci n'existe que dans le football.

A contrario, la Fédération française de tennis, qui a conservé la maîtrise de ses grands événements, a su mettre en place en son sein un financement des activités fédérales par la marge des activités événementielles (cf. 2.4.1).

4.2.3 Les disciplines disposant d'un secteur professionnel développé bénéficient d'aides importantes du CNDS

La mission a comparé les différentes aides reçues par les disciplines sportives au titre des subventions du CNDS (équipement et fonctionnement) pour une dizaine de sports représentatifs de la diversité des situations rencontrées.

Cet exercice conduit aux observations suivantes :

- le football constitue la discipline la plus soutenue de 2008 à 2012, avec 131,4 M€, devant la natation avec 89,7 M€ ; cette situation tient compte des 40 M€ engagés par le CNDS sur ses ressources générales pour les stades de l'Euro 2016, mais le constat serait identique en neutralisant ce montant exceptionnel ; la 3^{ème} discipline la plus aidée est le tennis avec 53,1 M€ sur 5 ans ;
- en termes de montants moyens d'aide du CNDS par licencié et par an, la fourchette s'étale de 9,6 € pour le tennis à 25,8 € pour le volley-ball, pour une moyenne sur les disciplines

Rapport

considérées de 12,8 € ; le football, le basketball, le handball et le sport automobile se situent au dessus de cette moyenne, quand le rugby et le judo sont au-dessous.

On note également que, à l'exception notable du football, les disciplines dotées d'un secteur professionnel reçoivent plus de subvention du CNDS qu'elles ne lui apportent de recettes au titre de ce secteur professionnel (*cf.* graphique ci-après).

Ces constatations conduisent à relativiser l'efficacité du CNDS en tant qu'instrument de redistribution interdisciplinaire des recettes issues du sport professionnel.

Rapport

Subventions du CNDS de 2008 à 2012 (M€)	Football	Rugby	Basketball	Handball	Volley-Ball	Cyclisme	Sport automobile	Tennis	Judo	Natation
Subventions d'équipement (part nationale hors Euro 2016) - engagements	37,6	4,0	2,2	1,1	0,7	22,6	3,1	14,6	5,3	69,8
Subventions d'équipement stades Euro 2016 - engagements sur ressources générales CNDS	40,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Grands événements sportifs	0,0	0,5	1,3	4,2	0,1	0,1	0,5	0,0	1,1	0,4
Emplois sportifs qualifiés	1,4	0,5	1,1	1,3	0,2	0,1	0,0	0,4	0,5	0,0
Part territoriale	52,3	20,0	29,4	29,2	14,2	13,4	1,1	38,2	26,0	19,4
Total subventions 2008-2012	131,4	24,9	33,9	35,9	15,2	36,2	4,7	53,1	32,9	89,7
Evaluation recettes CNDS issues du secteur professionnel 2008-2012	183,1	9,5	1,6	NS	NS	ND	ND	19,3	NS	NS

Source : CNDS pour les subventions

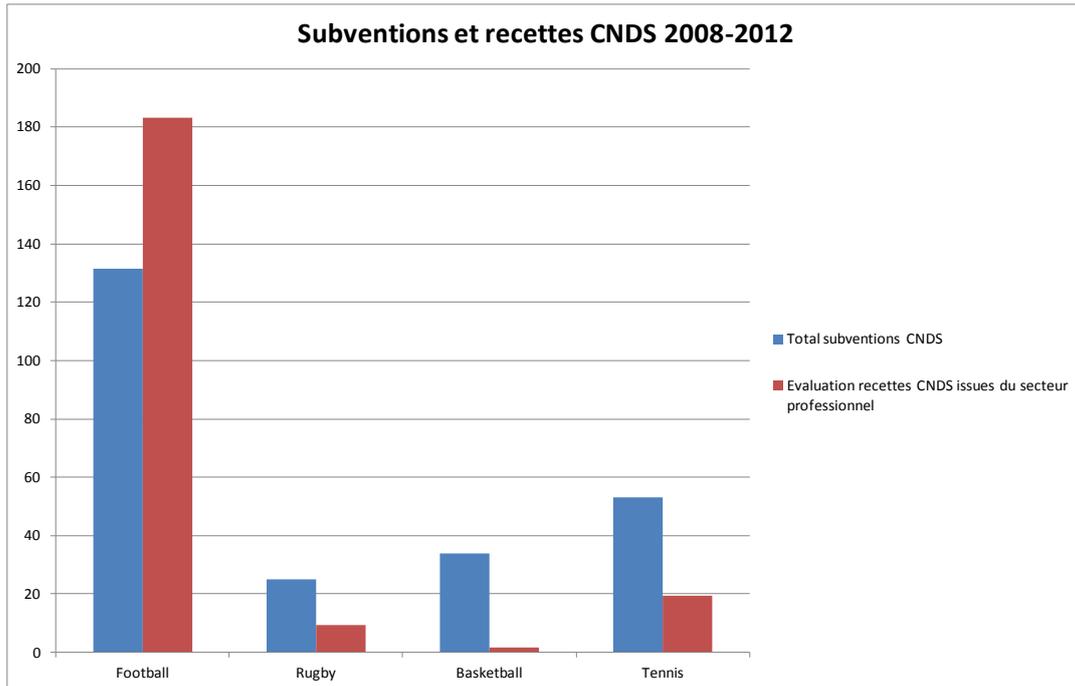
Méthodologie : le calcul des recettes issues de chacun des secteurs professionnels est opéré sur la base des estimations présentées au 1.2.3, en considérant que les pourcentages obtenus, évalués pour 2012, peuvent être appliqués pour toute la période 2008-2012. Les montants indiqués doivent être considérés comme des ordres de grandeur.

Subventions du CNDS de 2008 à 2012	Football	Rugby	Basketball	Handball	Volley-Ball	Sport automobile	Tennis	Judo	Moyenne	pour mémoire Cyclisme	pour mémoire Natation
Moyenne annuelle subventions CNDS 2008-2012 en M€ (1)	26,3	5,0	6,8	7,2	3,0	0,9	10,6	6,6	66,4	7,2	17,9
Nombre licences et autres titres de participation 2011 (2)	1 988 505	432 783	461 097	441 357	118 288	56 016	1 102 921	592 332	5 193 299	112 502	284 513
Subvention CNDS par licencié (1)/(2)	13,2 €	11,5 €	14,7 €	16,3 €	25,8 €	16,8 €	9,6 €	11,1 €	12,8 €	64,4 €	63,0 €

Sources : CNDS, MSJEPVA

Méthodologie : les montants concernant le cyclisme et la natation ont été écartés du calcul de la moyenne par discipline, car les valeurs observées ne sont pas comparables à celles des autres sports, en raison du coût des équipements sportifs (piscines et vélodromes), pour un nombre de licenciés réduit et largement inférieur à la population des pratiquants.

Rapport



Sources : CNDS et calculs de la mission

4.2.4 La modulation des concours de l'État aux différentes disciplines ne tient pas vraiment compte de l'importance économique de leur secteur professionnel

L'État apporte un soutien direct aux différentes disciplines sportives par les subventions accordées aux fédérations sportives, ainsi qu'au travers du placement auprès d'elle de conseillers techniques sportifs (agents de l'État, titulaires ou contractuels).

Les tableaux ci-après présentent les données relatives aux concours de l'État pour une dizaine de fédérations sportives représentatives de la diversité des situations rencontrées.

Le montant des concours de l'État s'échelonne de 1,1 M€ (sport automobile) à 8,9 M€ (natation) ; la moyenne s'établit à 6,2 M€, le football, le basketball, le handball, le cyclisme et le judo se situant au-dessus, alors que le rugby, le volley-ball et le tennis sont au-dessous.

Lorsque l'on rapporte le montant de l'aide de l'État au nombre de licenciés, les données s'échelonnent de 3,7 € par licencié pour le football à 58,8 € pour le cyclisme, avec une moyenne à 11,1 €. Outre le football, le rugby (10,9 €) et le tennis (4,6 €) se situent en dessous de cette moyenne.

Le taux de dépendance, mesuré en rapportant les concours de l'État au budget fédéral réalisé, est très variable : faible pour le tennis (2,8 %), le football (3,6 %), le rugby (5,3 %) ou encore le sport automobile (6,8 %), il est important pour la natation (69,6 %), le volley-ball (56,4 %), le cyclisme (45,1 %) ou le handball (41,6 %). Le basketball (33,5 %) et le judo (25,9 %) se trouvent dans une situation intermédiaire.

Enfin, pour mettre en regard les aides de l'État et l'importance économique du secteur professionnel, l'on peut comparer, pour les sports collectifs, le montant des concours de l'État à celui des dépenses des clubs professionnels ; ce ratio, très faible pour le football (0,5 %) et le rugby (1,3 %), est plus significatif pour le basketball (6,1 %), le volley-ball (12 %) et surtout le handball (23,3 %).

Rapport

Concours de l'État aux fédérations	Football	Rugby	Basketball	Handball	Volley-Ball	Cyclisme	Sport automobile	Tennis	Judo	Natation	Moyenne
Subvention convention d'objectifs 2011 en M€	2,9	1,3	2,6	3,9	1,7	3,6	1,1	1,3	3,5	3,7	2,6
Nombre de CTS placés auprès de la fédération en 2011	70	53	71	63	42	47	2	59	75	80	56
Valorisation du placement des CTS en M€	4,6	3,4	4,6	4,1	2,7	3,1	0,1	3,8	4,9	5,2	3,7
Total des concours de l'État en M€ (1)	7,4	4,7	7,2	8,0	4,4	6,6	1,3	5,1	8,4	8,9	6,2
Budget réalisé de la fédération en 2011 en M€ (2)	208,0	89,2	21,4	19,2	7,8	14,7	18,5	184,3	32,5	12,9	60,9
Taux de dépendance (1)/(2)	3,6%	5,3%	33,5%	41,6%	56,4%	45,1%	6,8%	2,8%	25,9%	69,6%	10,2%
Nombre licences et autres titres de participation 2011 (3)	1 988 505	432 783	461 097	441 357	118 288	112 502	56 016	1 102 921	592 332	284 513	559 031
Concours de l'État par licencié en € (1)/(3)	3,7	10,9	15,6	18,1	37,2	58,8	22,6	4,6	14,2	31,4	11,1
Cumul dépenses clubs professionnels saison 2010/2011 en M€ (4)	1 558,0	359,9	117,9	34,2	36,8						
Concours de l'État / Dépenses des clubs professionnels (1)/(4)	0,5%	1,3%	6,1%	23,3%	12,0%						

Sources : DS, ligues professionnelles

Méthodologie : les dépenses des clubs professionnels prises en compte concernent :

- les clubs de L1 et L2 pour le football ;
- les clubs de Top 14 et de Pro D2 pour le rugby ;
- les clubs de Pro A, Pro B et LFB pour le basketball ;
- les clubs de D1M (LNH) pour le handball ;
- les clubs de LAM, LAF et LBM pour le volley-ball.

Rapport

S'agissant du tennis, on notera que les concours de l'État (4,6 M€) ne représentent que 6,2 % de la marge brute d'autofinancement dégagée par les activités événementielles.

De l'observation de ces chiffres, on peut tirer la conclusion que, pour des disciplines comme le football, le tennis ou le rugby, les aides de l'État, qui restent significatives en valeur absolue (17,2 M€), représentent un faible montant, comparé au budget des fédérations, au nombre de leurs licenciés ou à l'économie de leur secteur professionnel. Ce constat conduit à se poser la question de l'impact réel de ces aides sur les politiques fédérales, ainsi que de la capacité des fédérations à leur substituer d'autres ressources (partenaires de la fédération, licenciés, secteur professionnel...).

On notera à cet égard que l'agence publique de financement du sport de haut niveau au Royaume-Uni (UK sport) a fait le choix de ne pas financer des fédérations telles que le football, le golf, le tennis ou le rugby, considérant qu'elles s'appuyaient sur un modèle économique susceptible de pourvoir aux besoins de leur politique de haut niveau sans financement public⁸³.

4.2.5 Des sportifs professionnels continuent à percevoir des aides personnalisées et certains bénéficient de moyens publics dans leur activité

Les aides personnalisées aux sportifs de haut niveau (9,3 M€ distribués en 2012) sont accordées sur décision des directeurs techniques nationaux des fédérations, qui disposent à cet effet d'une enveloppe de crédits négociée dans le cadre de la convention d'objectifs de la fédération. Les fonds correspondants sont versés par l'État au CNOSF, qui en assure le paiement aux sportifs ou à leur employeur (dans 6 % des cas).

L'attribution des aides personnalisées est opérée sur la base d'une instruction ministérielle du 16 janvier 1995, qui distingue :

- la compensation d'un manque à gagner pour le sportif ou son employeur (29 % des aides en 2012) ;
- les primes à la performance (9 % des aides en 2012) ;
- les aides sociales (49 % des aides en 2012) ;
- les remboursements de frais (9 % des aides en 2012).

Les allocations d'aide les plus élevées entraînent le versement de cotisations de Sécurité sociale, à hauteur de 4 % du montant des aides en 2012.

Les données communiquées par la direction des sports en matière de répartition des aides personnalisées financées par l'État font apparaître que certaines sont attribuées à des sportifs professionnels, dont les revenus peuvent être très élevés :

- les fédérations de basketball, de handball et de volley-ball utilisent une partie des aides personnalisées qui leur sont allouées pour le défraiement des joueurs professionnels appelés en équipe de France ; les montants individuels correspondants peuvent atteindre 20 000 € pour le handball, 8 800 € pour le basketball, 11 500 € pour le volley-ball ;
- certaines fédérations de sports individuels olympiques attribuent à des champions qui disposent, de notoriété publique, de revenus importants tirés de leur pratique sportive des montants d'aides personnalisées élevés, qui peuvent approcher 50 000 €.

⁸³ Source : site internet de UK sport : www.uksport.gov.uk

Rapport

Un grand nombre de ces aides sont versées à titre « d'aides sociales », ce qui ne manque pas de surprendre lorsqu'elles concernent des sportifs dont les revenus dépassent le million d'euros annuels.

D'autres aides relèvent de « primes à la performance », dont on peut se demander si elles correspondent bien à la vocation des aides personnalisées, étant rappelé que l'État a également mis en place par ailleurs un dispositif de « primes olympiques » financées sur le budget général et récompensant les médailles remportées lors des Jeux d'été et d'hiver⁸⁴.

On constate également, pour une discipline comme le tennis, que les sportifs professionnels, même en dehors de leur présence en équipe de France, peuvent bénéficier pour améliorer leur performance des services d'entraîneurs et de préparateurs physiques fédéraux, qui sont parfois des conseillers techniques sportifs rémunérés par l'État.

Dans le même ordre d'idée, les sportifs professionnels inscrits sur la liste des sportifs de haut niveau peuvent bénéficier des prestations proposées par l'INSEP ou les CREPS, à des tarifs déconnectés de leur coût réel. Leur suivi médical réglementaire est également largement pris en charge financièrement par l'État.

Ces exemples montrent que des moyens de l'État sont consacrés à aider des sportifs, sans tenir compte de leurs revenus réels, qui ne sont d'ailleurs pas connus du ministère chargé des sports (cf. 1.1.2).

4.2.6 Le contrôle des relations entre sociétés sportives et associations est insuffisant

Le code du sport prévoit que les conventions entre société sportive et association prennent effet après approbation par le préfet du département, qui sollicite l'avis de la fédération sportive et de la ligue professionnelle. L'instruction de ces dossiers a désormais été confiée aux services des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale⁸⁵.

Toutefois, les informations recueillies par la mission permettent de douter que ce contrôle formel permette un véritable suivi des relations entre la société et l'association. On peut également se demander s'il entre dans les missions des services de l'État de contrôler les relations contractuelles entre deux personnes privées, et si ces services disposent des moyens d'exercer utilement ce contrôle.

La mission a également constaté que les ligues professionnelles et les fédérations rencontrées n'étaient pas en capacité de communiquer une vue d'ensemble des relations entre sociétés sportives et associations support.

À l'occasion de ses déplacements, la mission a pourtant relevé un ensemble de points qui mériteraient une attention plus grande de l'État et des organismes auxquels il a donné délégation pour organiser la pratique sportive :

- il arrive que la société sportive facture à l'association des « frais de siège », en contrepartie de prestations dont la valeur réelle peut difficilement être évaluée ;
- lorsque l'association sportive est actionnaire ou associée de la société sportive, elle peut être amenée à financer cette dernière par l'apport d'avances en compte courant ;
- l'association sportive peut être conduite à racheter des droits immobiliers propriété de la société sportive.

⁸⁴ 50 000 € pour chaque sportif médaillé d'or, 20 000 € pour l'argent, 13 000 € pour le bronze.

⁸⁵ Instruction du secrétaire général du Gouvernement aux préfets, en date du 17 juin 2011.

Rapport

Ce type d'opérations est susceptible de mettre en place une solidarité financière « à rebours » depuis l'association vers la société sportive, voire de constituer un contournement de l'encadrement des aides des collectivités territoriales aux clubs professionnels, dans la mesure où les subventions à l'association sportive pour ses actions en direction du sport amateur échappent à tout plafonnement.

Les financeurs et les autorités de contrôle devraient donc être particulièrement attentifs aux versements opérés par les associations aux sociétés sportives.

Dans un autre ordre d'idée, se pose la question du renouvellement de la convention entre l'association et la société, à l'expiration de sa durée (qui ne peut excéder 5 ans). En cas de blocage des discussions entre les parties, aucun recours n'est prévu par le code du sport. L'absence de renouvellement de la convention entraîne pourtant des conséquences majeures pour la société sportive, qui ne peut plus alors faire usage du numéro d'affiliation de l'association pour inscrire ses équipes professionnelles aux compétitions inscrites au calendrier fédéral ou organisées par la ligue professionnelle⁸⁶.

Ces dispositions font peser un aléa important sur l'activité des sociétés sportives et constituent à ce titre un frein à l'investissement privé dans les clubs professionnels.

4.3 UNE ARTICULATION PERFECTIBLE ENTRE LES ÉQUIPES NATIONALES ET LES CHAMPIONNATS PROFESSIONNELS

Comme il a été souligné au point 3.1, les équipes de France, pour être performantes, doivent intégrer des joueurs évoluant au plus haut niveau des championnats professionnels. Pour autant, les intérêts des clubs et des équipes nationales peuvent être antagonistes, notamment pour ce qui est de la disponibilité des joueurs.

Le code du sport et les conventions entre fédérations et ligues professionnelles fixent dans ce domaine un certain nombre de règles, dont l'efficacité reste perfectible.

4.3.1 La disponibilité des sportifs professionnels pour jouer en équipe de France est parfois problématique

Le code du sport régit les conditions de mise à disposition des joueurs professionnels membres des équipes de France, afin d'éviter que cette opération soit qualifiée de prêt de main d'œuvre au sens du code du travail.

Article L. 222-3 du code du sport

Les dispositions des articles L. 8241-1 et L. 8241-2 du code du travail ne sont pas applicables à l'opération mentionnée à cet article lorsqu'elle concerne le salarié d'une association sportive ou d'une société mentionnée aux articles L. 122-2 et L. 122-12 du présent code mis à disposition de la fédération sportive délégataire intéressée en qualité de membre d'une équipe de France, dans des conditions définies par la convention conclue entre ladite fédération et la ligue professionnelle qu'elle a constituée, et alors qu'il conserve pendant la période de mise à disposition sa qualité de salarié de l'association ou de la société sportive ainsi que les droits attachés à cette qualité.

Les conventions entre fédérations et ligues professionnelles organisent cette mise à disposition, en se référant aux règlements des fédérations internationales lorsqu'ils existent et en traitant de

⁸⁶ Article R. 122-8 II 1° du code du sport.

Rapport

la question de l'assurance des joueurs. Par ailleurs, la fixation du calendrier des compétitions professionnelles est de la compétence conjointe de la fédération et de la ligue⁸⁷.

La disponibilité effective des joueurs professionnels sélectionnés en équipe de France reste cependant un sujet polémique, particulièrement dans le rugby où le volume du calendrier national et européen des clubs est tel que les championnats se poursuivent durant la période de libération des joueurs internationaux.

La FFF et la FFR ont mis en place une contribution financière à leurs ligues professionnelles au titre de la participation des joueurs salariés des clubs aux équipes de France. Son montant, pour la saison 2012/2013, est de 4,26 M€ pour le football et 4,6 M€ pour le rugby - la convention entre la FFR et la LNR est actuellement en cours de renégociation pour les 5 prochaines saisons.

Une autre pomme de discorde a trait aux risques de blessure, ou à la sélection de joueurs qui ne sont pas au mieux de leur forme. Les protestations, souvent médiatisées, de certains entraîneurs de clubs de football peuvent parfois donner l'impression que l'équipe de France n'est qu'une priorité parmi d'autres.

4.3.2 Les championnats professionnels ne favorisent pas toujours la progression sportive des membres des équipes de France

L'accès au meilleur niveau des joueurs appelés à intégrer les équipes de France passe par leur évolution effective sur le terrain durant les championnats professionnels. Cependant, la libéralisation du marché du travail des sportifs professionnels à la suite de l'arrêt Bosman (CJCE, 15 novembre 1995) peut conduire certains clubs à privilégier le recrutement de joueurs étrangers expérimentés, plutôt que de prendre le risque sportif et financier d'investir dans le parachèvement de la formation de jeunes joueurs sélectionnables en équipe nationale.

Pour contrecarrer cette évolution, les organisations sportives ont mis en place, avec l'accord de la Commission européenne, des dispositifs de quotas de joueurs formés localement dans les équipes professionnelles.

Commission européenne - communication COM (2010) 373 « Développer la dimension européenne du sport

Dans le domaine du sport professionnel, les règles entraînant une discrimination directe (comme des quotas de joueurs sur la base de la nationalité) ne sont pas compatibles avec le droit de l'Union. Par contre, les règles qui sont indirectement discriminatoires (comme les quotas de joueurs formés au niveau local) ou qui entravent la libre circulation des travailleurs (compensation pour le recrutement et la formation de jeunes joueurs) peuvent être considérées comme compatibles dans la mesure où elles poursuivent un objectif légitime et où elles sont nécessaires et proportionnées à la réalisation de cet objectif.

En France, le rugby, le basketball et le volley-ball ont mis en place des dispositifs de cette nature, dont le principe a été admis par le Conseil d'État (CE 8 mars 2012 *Association Racing club de Cannes*) et qui ont fait l'objet d'une reconnaissance législative par la loi n°2012-158 du 1^{er} février 2012 modifiant l'article L. 131-16 du code du sport.

Pour autant, l'application de ces règles n'a pas résolu tous les problèmes de fond, comme en témoignent les déclarations de l'encadrement technique de l'équipe de France de rugby au lendemain du tournoi des VI nations 2013 : « *Sur trois postes stratégiques – pilier droit, ouvreuse et ailier – il y a une majorité écrasante de joueurs étrangers. Il n'y a que 5 % de piliers sélectionnables sur la totalité des effectifs professionnels en France, 12 % d'ouvreuses et 14 %*

⁸⁷ Article R. 132-11 du code du sport.

Rapport

d'ailliers. Et les trois meilleurs réalisateurs du championnat sont étrangers⁸⁸... ». Pourtant, les règles du rugby international autorisent la sélection en équipe de France de joueurs étrangers, pour peu qu'ils aient joué dans un club français pendant quelques années et n'aient pas été sélectionnés précédemment dans une autre équipe nationale.

On note en particulier que les règles relatives aux joueurs formés localement ne produisent pas tous leurs effets attendus lorsqu'elles portent sur l'effectif global du club et non sur les joueurs effectivement utilisés durant les rencontres.

La Commission européenne devait évaluer en 2012 les conséquences des règles concernant les joueurs formés localement dans les sports d'équipe. Les résultats de cette évaluation n'ont pas été publiés à ce jour.

4.3.3 L'investissement dans la formation n'est pas réellement protégé

Le code du sport, qui régit les centres de formation des clubs professionnels, cherche à protéger l'investissement des clubs dans la formation en prévoyant qu'à l'issue de celle-ci, s'il entend exercer à titre professionnel la discipline sportive à laquelle il a été formé, le bénéficiaire de la formation peut être dans l'obligation de conclure, avec l'association ou la société dont relève le centre, un contrat de travail de sportif professionnel, dont la durée ne peut excéder trois ans⁸⁹.

Dans les faits, l'éventuel non respect de cette obligation de contracter se traduit par le versement d'indemnités au club formateur par le club recruteur. Par exemple, l'article 261 de la charte du football professionnel prévoit des indemnités correspondant, d'une part, à un remboursement forfaitaire du coût de la formation (90 000 € par an pour un centre de formation de 1^{ère} catégorie) et, d'autre part, à une valorisation de la formation en fonction de la carrière sportive ultérieure du joueur (pouvant aller jusqu'à 1,5 M€), complétée par des indemnités en cas de prolongation du contrat du joueur ou de nouvelle mutation.

Ce dispositif se heurte à trois limites :

- son application n'est pas garantie lorsque le jeune joueur est recruté par un club étranger, celui-ci pouvant ne s'estimer tenu qu'à hauteur des indemnités prévues par le règlement de la FIFA ;
- l'arrêt du 16 mars 2010 de la CJUE (*Olympique Lyonnais contre Olivier Bernard et Newcastle UFC*) a considéré que l'obligation pour le joueur, à l'expiration de son contrat espoir avec son club formateur, de signer son premier contrat professionnel avec ce club lorsque celui-ci l'exigeait, constituait une restriction à la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne et que si une telle restriction pouvait être légitime pour encourager le recrutement et la formation des joueurs, elle n'était pas nécessaire en l'espèce puisqu'un autre moyen pouvait être utilisée pour ce faire, en l'occurrence l'obligation de verser une indemnité de formation à l'issue de la période de formation ;
- ce même arrêt rejette un dispositif de dommages-intérêts pour rupture des engagements contractuels qui irait au-delà du remboursement du coût de la formation, tel que le met en place la charte du football professionnel.

Les clubs risquent donc de rencontrer des difficultés grandissantes pour protéger leur investissement dans la formation des jeunes joueurs, d'autant que les dispositions qui interdisent les mutations internationales de joueurs mineurs (réglementation FIFA) et

⁸⁸ *Le Monde*, 19 mars 2013.

⁸⁹ Article L. 211-5 du code du sport.

Rapport

l'intervention à titre rémunéré d'agents de joueurs pour des joueurs mineurs (article L. 222-5 du code du sport) sont régulièrement contournées.

L'arrêt *Bernard* précité ouvre cependant une voie de solution partielle à ce problème en admettant le versement au club formateur d'une indemnité « *tenant compte des frais supportés par les clubs pour former tant les futurs joueurs professionnels que ceux qui ne le deviendront jamais* ». Il reste maintenant à transposer ce principe dans les réglementations sportives nationales et internationales.

5 EFFICIENCE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

La mesure de l'efficacité de la politique publique menée suppose, en premier lieu, que soient admis et évalués l'ensemble des coûts indirects qui concourent à soutenir le sport professionnel ; en deuxième lieu, que les actions menées par les collectivités territoriales soient mieux connues et évaluées ; en troisième lieu, que la question cruciale des équipements sportifs (qui, en volume, représentent fréquemment les montants d'aide les plus élevés) fasse l'objet d'une gestion qui tienne compte aussi bien des besoins des clubs que des nécessités concrètes des collectivités impliquées.

5.1 DES COÛTS INDIRECTS

Le soutien public au sport professionnel s'exerce par différents canaux, dont certains ont déjà été évoqués (maintien de l'ordre, soutien des collectivités territoriales...). En réalité, tout un ensemble fort vaste d'actions entreprises ou accompagnées par l'État concourent au soutien au sport professionnel ; il en est ainsi, en particulier, des aides du CNDS à la construction et à la rénovation des équipements sportifs, de la lutte contre le dopage dans les championnats nationaux, de l'aide au parcours d'excellence sportive ou bien encore de certaines « niches » en matière de prélèvements obligatoires.

5.1.1 Aides du CNDS à la construction et la rénovation des équipements sportifs

En volume, les aides du CNDS représentent des montants significatifs, quoique très variés⁹⁰. Le tableau reproduit en annexe 9 récapitule pour les années 2008 à 2012 les investissements consentis pour le sport professionnel, une fois mis à part le soutien au programme de construction et rénovation des stades en vue de l'Euro 2016 de football. Le montant total atteint 17,2 M€, ce qui est peu (5,2 %) en proportion du montant global des 330 M€ de subventions d'équipement attribuées sur la même période par le CNDS. Encore faut-il relever que la plus importante de ces subventions a trait au stade Armand-Césari à Furiani (5,7 M€, deuxième tranche de travaux), pour une rénovation initiée de longue date et à l'achèvement de laquelle l'État s'était directement engagé.

En « rythme de croisière » donc, les soutiens du CNDS au sport professionnel sont relativement modérés. L'Euro 2016, événement exceptionnel, modifie quelque peu ces repères puisque les engagements contractés par le CNDS à ce titre représentent 160 M€, dont 138 déjà effectivement répartis⁹¹ :

⁹⁰ De 15 000 € pour les locaux et tribunes d'un stade de rugby à Auch (Pro D2), ou encore la mise aux normes d'une salle de basket (Challes-les Eaux), à 28 M€ pour des opérations d'envergure comme les nouveaux stades de Nice ou Bordeaux ou la rénovation du stade Vélodrome de Marseille.

⁹¹ Conseil d'administration du CNDS du 22 mars 2012.

Rapport

Stade de l'UEFA Euro 2016	Montant subvention CNDS	Bénéficiaire
Bordeaux	28 M€	Ville de Bordeaux
Lille	28 M€	Communauté urbaine de Lille-Métropole
Lyon	20 M€	Foncière du Montout
Marseille	28 M€	Ville de Marseille
Nice	20 M€	Ville de Nice
Saint-Etienne	8 M€	Saint-Etienne Métropole
Toulouse	6 M€	Ville de Toulouse
Total	138 M€	

Quant au financement des « grandes salles » ou Arenas, un dispositif voisin avait été conçu par le ministère des Sports, qui aurait permis la mobilisation de 50 M€ sur cinq ans au soutien de la création de telles salles. Ce dispositif est suspendu dans le cadre du redressement des comptes du CNDS ; les demandes relatives à ces équipements sont dès lors examinées dans les conditions classiques, sans enveloppe spécifique.

Pour rappel, les demandes relatives aux « grandes salles » sont désormais examinées dans les conditions classiques, sans enveloppe dédiée.

5.1.2 La lutte contre le dopage dans les championnats nationaux

L'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) réalise les contrôles antidopage et les analyses correspondantes pour tous les championnats nationaux, donc les championnats professionnels. Leur coût est supporté par le budget de l'Agence, qui s'élève à 9,16 M€ en 2012, dont une subvention de l'État à hauteur de 7,8 M€ (PLF 2013). Concernant les sports collectifs professionnels, il se répartit ainsi :

Discipline	2010		2011		2012	
	Nombre de contrôles	Coût estimé (K€)	Nombre de contrôles	Coût estimé (K€)	Nombre de contrôles	Coût estimé (K€)
Basketball	336	204	454	288	412	263
Football	660	401	355	225	606	387
Handball	218	132	273	173	350	223
Rugby	479	291	554	351	552	352
Volley-ball	150	91	385	244	183	117
Total	1 843	1 119	2 021	1 281	2 103	1 342

Sources : AFLD (nombre de contrôles) et PLF 2013 (coût moyen des contrôles et des analyses)

Ces 1,3 M€ représentent, en 2012, près de 15 % du budget de l'AFLD, qui supporte l'intégralité de ce coût. La situation est différente pour le cyclisme, où la plupart des courses ouvertes aux professionnels ont le statut de compétition internationale, pour lesquelles l'AFLD n'intervient qu'en vertu de conventions passées à titre onéreux avec l'organisateur.

5.1.3 Le parcours de l'excellence sportive et les tarifs des établissements publics

Le football et le handball font ici figure d'exceptions puisque les jeunes sont accueillis (dès 15 ans pour le foot, 16 ou 18 pour le hand) dans les centres de formation financés par les clubs professionnels – sans participation de l'État mais avec une contribution souvent importante des

Rapport

collectivités territoriales. En revanche, dans de nombreuses disciplines, les pôles France financés partiellement par l'État assurent tout ou partie de la formation.

En rugby, les deux pôles France jeunes (à partir de 17 ans) et le pôle France de Marcoussis⁹² forment de futurs joueurs professionnels, qui peuvent ensuite compléter leur formation dans les clubs professionnels, l'âge de maturation étant plus élevé (environ 22 ans) que dans le football par exemple. Il en est de même pour le basketball, les deux pôles France (H et F) étant implantés à l'INSEP (Centre fédéral de basketball) et formant de futurs professionnels qui peuvent compléter leur formation dans les clubs⁹³.

La structure est la même pour le volley-ball, avec les deux pôles France juniors implantés aux CREPS de Montpellier (H - Centre national de volley-ball) et de Toulouse (F - Institut fédéral de volley-ball)⁹⁴, ou pour le tennis, la filière fédérale de formation étant structurée autour des deux pôles France implantés aux CREPS de Poitiers et Sud-est (site de Boulouris), du pôle France de l'INSEP et du Centre national d'entraînement de Roland-Garros⁹⁵. Le système est voisin pour le sport automobile, où les jeunes pilotes sont accompagnés dans le cadre des « équipes de France » de karting (15 à 20 ans), circuit (17 à 23 ans) et rallye (20 à 25 ans)⁹⁶.

Si l'on récapitule les coûts supportés par l'État pour financer les dispositifs de formation de ces cinq disciplines, on arrive à un budget 2013 supérieur à 1,7 M€.

En revanche, les futurs coureurs cyclistes professionnels sur route sont formés dans les centres de formation adossés aux équipes professionnelles et aux clubs de division nationale. Ces centres ne sont pas directement financés par l'État.

Le niveau des tarifs pratiqués dans les établissements du ministère constitue aussi une subvention indirecte à la formation des sportifs qui y sont accueillis. Par exemple, à l'INSEP, le tarif de la « pension complète » pour les sportifs en pôle France est en 2013 de 1 010 € par mois, intégrant l'hébergement, la restauration, l'utilisation des installations sportives, les prestations pédagogiques, l'accès au service médical et à l'ensemble des autres services offerts par l'établissement. Ce tarif ne représente toutefois qu'une partie limitée du coût complet de fonctionnement de l'INSEP.⁹⁷

5.1.4 Les niches fiscales et sociales

Enfin, le sport professionnel bénéficie de certaines exonérations que l'on peut qualifier de « niches » fiscales ou sociales.

Ainsi, le fait que les contrats des sportifs professionnels ne soient pas soumis au « 1% CIF-CDD » constitue un soutien financier important au secteur professionnel. Cette mesure d'exonération trouve son origine dans le fait que les sportifs signent des contrats à durée déterminée (CDD dit « d'usage ») leur permettant de pourvoir ainsi à des fonctions qui sont permanentes, en tout cas qui ne correspondent pas à la notion d'emploi précaire.

⁹² L'État finance le fonctionnement du pôle France à hauteur de 365 K€ sur un budget de 1 018 K€ (l'ensemble des données mentionnées dans cette partie concernent 2013, et s'entendent hors prise en charge de la rémunération des cadres d'État ou d'éventuels frais de fonctionnement de l'INSEP ou des CREPS).

⁹³ L'État finance le fonctionnement des pôles France à hauteur de 370 K€ pour un budget de 677 K€.

⁹⁴ La filière masculine est financée par l'État à hauteur de 153 K€ (sur un budget de 477 K€) et la filière féminine à hauteur de 126 K€ (sur un budget de 335 K€).

⁹⁵ Les pôles France de tennis sont financés à hauteur de 440 K€ par l'État (sur un budget de 1 690 K€).

⁹⁶ Ces programmes sont financés par l'État à hauteur de 269 K€ en 2013 (pour un budget de 600 K€).

⁹⁷ Conseil d'administration de l'INSEP, 20 novembre 2012.

Rapport

La mesure d'exonération, instaurée à partir de 2005⁹⁸, représente un montant annuel estimé à 5,9 M€ pour les clubs professionnels de football et 1,2 M€ pour ce qui concerne le rugby.

Cependant, la problématique des congés de formation en vue d'une reconversion est applicable aux joueurs et à un degré moindre aux entraîneurs professionnels. La question de l'assujettissement reste donc ouverte.

On mentionnera pour mémoire la taxe sur les spectacles, à laquelle, cette fois-ci, les activités sportives professionnelles sont théoriquement assujetties, mais pour laquelle les mécanismes d'exonération sont déployés sur une très large échelle. Les quelques municipalités qui appliquent la taxe (comme Paris et Le Mans, visitées par la mission) finissent par infliger un désavantage comparatif aux équipes locales dans un univers exonéré.

Pour être complet, il convient de mentionner également l'exonération d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales applicable aux sommes perçues par les arbitres et juges sportifs, dans la limite de 14,5 % du plafond de la sécurité sociale. En ce qui concerne l'imposition, le bénéfice de l'exonération pour le sport professionnel est très réduit, puisque la mesure s'applique aux indemnités inférieures à 5 370 euros annuels. Pour les cotisations en revanche, l'exonération prend la forme d'un abattement qui profite aux arbitres aux revenus ou indemnités les plus élevés⁹⁹.

5.2 LES AIDES DES COLLECTIVITÉS SONT PEU CONTRÔLÉES ET PEU ÉVALUÉES

5.2.1 Un régime spécifique

Les aides des collectivités territoriales aux clubs professionnels font l'objet d'un régime spécifique¹⁰⁰ :

- les sociétés sportives sont exclues du champ d'application du régime de droit commun des interventions économiques des collectivités territoriales ;
- les clubs professionnels peuvent recevoir des subventions publiques dans la limite de 2,3 M€ par saison sportive pour des missions d'intérêt général qui concernent :
 - la formation, le perfectionnement et l'insertion scolaire des jeunes sportifs ;
 - la participation de la société sportive 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 ;
- les sommes versées par les collectivités territoriales ou leurs groupements aux sociétés sportives en exécution de contrats de prestations de service, ou de toute convention dont l'objet n'entre pas dans le cadre des missions d'intérêt général, ne peuvent excéder 30 % du total des produits du compte de résultat de l'année précédente, dans la limite de 1,6 M€ par saison sportive ;

⁹⁸ Loi n° 2004-1366 du 15 décembre 2004 portant diverses dispositions relatives au sport professionnel.

⁹⁹ Évalué par la Cour des comptes à 2 383 € par arbitre professionnel. L'annexe 5 au PLFSS 2013 évalue le coût de cette exonération à 35 M€ pour l'ensemble des activités sportives (et pas seulement le sport professionnel). Cf. aussi rapport IGF n° 2013-M016-02 « Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité », fiche 3, § 1.9.

¹⁰⁰ Régime défini par les lois n° 99-1124 du 28 décembre 1999 et n° 2000-627 du 6 juillet 2000, par les décrets n° 2001-828 et 829 du 4 septembre 2001 et par la circulaire du 29 janvier 2002 du Ministre de l'intérieur et du Ministre de la jeunesse et des sports sur les concours financiers des collectivités territoriales aux clubs sportifs.

Rapport

- toute garantie d'emprunt ou cautionnement à une société sportive, de même que les prêts, mise à disposition de locaux ou d'équipements sportifs à titre plus ou moins gracieux, de même que la mise à disposition d'agents publics sont formellement prohibées.

Le dispositif de subvention a été notifié à la Commission européenne qui a estimé, dans sa décision du 25 avril 2001¹⁰¹, qu'il ne constituait pas une aide au sens des dispositions du traité relatives aux aides d'État. La circulaire du 29 janvier 2002 précise donc que « *par conséquent, le respect des conditions d'octroi (dépenses éligibles, montant maximum des aides) est absolument nécessaire tant au niveau du droit interne que du droit communautaire. Une aide à une société sportive prévue par délibération d'une collectivité territoriale qui s'écarterait du dispositif notifié pourrait être considérée comme illégale par la Commission européenne et entraîner pour les clubs concernés l'obligation de reverser les aides financières considérées comme irrégulièrement perçues* ».

Par ailleurs la décision de la Commission note que « *les autorités françaises se sont engagées à effectuer un contrôle adéquat de l'affectation des subventions qui empêchera toute surcompensation du coût net de la formation et donc tout subventionnement croisé, notamment par l'obligation de tenir une comptabilité séparée entre les activités de formation et les activités économiques des clubs sportifs professionnels* ».

La circulaire du 29 janvier 2002 a donc prévu que l'octroi des subventions est subordonné à la passation d'une convention entre la société sportive et la collectivité territoriale, notamment pour mentionner toutes les aides dont la société est bénéficiaire de la part des collectivités territoriales. Par ailleurs, à l'appui de leurs demandes de subventions, les sociétés sportives doivent fournir notamment un rapport retraçant l'utilisation des subventions versées par les collectivités territoriales au cours de l'année sportive précédente et un document prévisionnel qui indique l'utilisation prévue des subventions demandées. Enfin, les associations ou sociétés sportives qui gèrent un centre de formation agréé sont tenues d'établir une comptabilité analytique séparée pour le fonctionnement dudit centre, celle-ci devant être produite à l'appui de leurs demandes de subventions.

5.2.2 Des montants significatifs pour certains clubs

Au cours de la saison 2011-2012, les clubs de sports collectifs professionnels (quel que soit leur statut juridique) de l'échantillon retenu par la mission (*cf.* annexe 10) ont reçu un montant de subventions de l'ordre de 157 M€.

Au cours de cette même saison, les subventions publiques représentaient une proportion modérée voire faible pour les clubs de rugby (6 à 12 %) et de football (2 à 6 %), mais un montant très significatif pour les autres divisions sportives. Le tableau ci-après donne par division sportive, pour la saison 2011-2012, la part des subventions dans les recettes des clubs et le ratio entre le montant des subventions et celui de la masse salariale (charges incluses).

Divisions sportives	Ratio subventions/recettes	Ratio subvention/masse salariale
Football L1	2 %	0,02
Football L2	6 %	0,06
Rugby TOP 14	6 %	0,09
Rugby Pro D2	12 %	0,19
Basketball Pro A	30 %	0,53

¹⁰¹ Aide d'État N 118/00 France, subventions publiques aux clubs sportifs professionnels – SG(2001) D/288165.

Rapport

Divisions sportives	Ratio subventions/recettes	Ratio subvention/masse salariale
Basketball Pro B	42 %	0,73
Basketball L Féminine	52 %	0,73
Handball D1 M*	41 %	0,65
Handball Pro D2*	54 %	nc
Handball D1 Féminine*	52 %	nc
Volley LAM	63 %	1,06
Volley LBM	79 %	1,19
Volley LA Féminine	66 %	0,99

Sources : LFP, LNR, LNB, FFBB, LNH, FFHB, LNV.

*Montants établis à partir du budget moyen prévisionnel.

Ce tableau montre que les subventions publiques constituent une part très importante des recettes des clubs de basketball, de handball et de volley-ball et ce à un point tel que ces subventions financent de 60 à 100 % de la masse salariale de ces clubs et pas seulement les missions d'intérêt général. Les règles d'encadrement des subventions ne sont donc manifestement pas respectées pour nombre de clubs de ces divisions professionnelles¹⁰².

5.2.3 Les règles qui régissent les aides des collectivités territoriales aux clubs professionnels sont difficiles à mettre en œuvre.

Au vu des contrôles auxquels elle a pu procéder à l'occasion de ses déplacements, la mission a le sentiment que les plafonds fixés par la réglementation sont, sauf événements dus à des circonstances locales, respectés. En revanche, il semble que les règles qui régissent les aides des collectivités territoriales aux sociétés sportives ne sont pas mises en œuvre conformément à l'esprit qui a présidé à leur élaboration.

Le service du contrôle de légalité des délibérations des collectivités territoriales procède, lorsqu'il a l'information, à un contrôle formel des plafonds mais le tableau qui recense toutes les aides octroyées par les collectivités pour un même club n'est pas toujours associé à la délibération et, quand il l'est, il comporte le plus souvent des montants demandés par le club et non les montants octroyés. Puisque les délibérations des collectivités se succèdent inéluctablement dans le temps, il faudrait que le contrôle de légalité utilise le plafond comme un droit de tirage maximum qu'il débiterait au fur et à mesure des délibérations et rejette la délibération de la première collectivité qui ferait dépasser ce plafond. Par ailleurs, le contrôle de légalité n'a pas les moyens de se livrer à une analyse approfondie de chaque demande de subvention pour vérifier, d'une part, si la subvention correspond bien à une mission d'intérêt général et, d'autre part, si son montant est proportionné au coût de la mission d'intérêt général de façon à éviter toute surcompensation.

Du côté des collectivités territoriales, les entretiens conduits lors de ses déplacements lui donnent le sentiment que les collectivités ne contrôlent que partiellement le fait que les subventions sont destinées à des missions d'intérêt général et qu'elles effectuent rarement un contrôle de la proportionnalité du montant de leurs subventions avec les coûts des missions d'intérêt général mises en œuvre par les clubs.

La réglementation à cet égard présente des lacunes puisque les clubs ne sont tenus de produire un compte analytique que pour les centres de formation agréés et pour le reste simplement un rapport retraçant l'utilisation des subventions versées par les collectivités territoriales au cours de l'année sportive précédente et un document prévisionnel qui indique l'utilisation prévue des

¹⁰² Ces observations ont pour partie déjà été faites par la Cour des comptes en 2009 dans son rapport public thématique sur « Les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels ».

Rapport

subventions demandées. Aucun compte d'emploi analytique de l'usage de la subvention avec les coûts unitaires mis en œuvre n'est exigé des clubs professionnels.

Par ailleurs, la mission a pu relever au cours de ses travaux plusieurs exemples où les collectivités territoriales n'hésitaient pas à venir en aide à un club qui connaissait des difficultés financières soit en accordant une subvention exceptionnelle pour compenser une perte de recettes commerciales, soit pour accorder une garantie ou de façon indirecte un prêt en rachetant un équipement à un club pour lui remettre à disposition moyennant un loyer¹⁰³. Enfin, la mission estime (cf. point 5.3.3) que le fait pour une collectivité territoriale de mettre à disposition d'un club une enceinte sportive à un coût éloigné de la valeur locative et sans intéressement de la collectivité aux recettes réalisées par le club pourrait constituer une subvention prohibée par la réglementation.

Ces pratiques montrent que la volonté du législateur de limiter l'intervention des collectivités territoriales au financement des missions d'intérêt général et de contrôler la proportionnalité de ces subventions au coût des missions mises en œuvre pour éviter la surcompensation, et donc tout subvention croisée, n'est pas respectée. Dans le même temps, la mission est consciente qu'une application stricte de ce régime conduirait à la disparition de nombreux clubs sportifs professionnels notamment dans les divisions qui ne bénéficient pas de recettes commerciales significatives.

5.3 LA GESTION DES ÉQUIPEMENTS NE RÉPOND NI AUX NÉCESSITÉS DES CLUBS, NI AUX CONTRAINTES DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La question des enceintes sportives est d'une importance stratégique pour le sport professionnel : elles ne constituent pas seulement le lieu où se déroule la rencontre sportive, mais également celui où sont accueillis le public, les personnalités, les partenaires et les médias qui contribuent aux recettes des clubs et à la valorisation de la compétition.

Par ailleurs, les enceintes sportives modernes sont fréquemment multifonctionnelles (sport/spectacles) et permettent souvent l'accueil, en dehors des manifestations sportives, d'événements tels que des séminaires d'entreprise ; ces activités extra-sportives contribuent à la rentabilisation de l'équipement.

Enfin, certains projets, tels que le stade des Lumières de l'Olympique Lyonnais s'intègrent dans un programme immobilier comprenant des activités complémentaires telles que des hôtels, des bureaux ou des centres de loisir et de remise en forme.

Toutefois, malgré les investissements en cours en vue de l'organisation de l'Euro 2016, la situation française tarde à s'améliorer, faute qu'aient été surmontées les difficultés, voire les contradictions, liées à la configuration actuelle où prévaut la propriété publique des installations utilisées par les clubs.

5.3.1 Les responsabilités en matière de détermination des caractéristiques des équipements sportifs professionnels apparaissent ambiguës

Le régime juridique applicable aux règles ou normes relatives aux enceintes et équipements utilisés pour les manifestations sportives a été déterminé à la suite d'un avis de l'assemblée générale du Conseil d'État (n° 369-474 du 20 novembre 2003). Ces dernières années, l'action

¹⁰³ Ces formes d'aides publiques font l'objet d'une enquête de la Commission Européenne sur 5 clubs de football professionnel aux Pays-Bas (communiqué du 6 mars 2013).

Rapport

des fédérations sportives dans ce domaine a toutefois fait l'objet de critiques, que retracent plusieurs rapports remis par des parlementaires et élus locaux¹⁰⁴.

Le code du sport (art. R. 131-33) confie aux fédérations délégataires le pouvoir d'édicter « *les règles applicables aux équipements nécessaires au bon déroulement des compétitions sportives qu'elles organisent ou autorisent, c'est-à-dire à l'aire de jeu ouverte aux sportifs et aux installations édifiées sur celle-ci ou aux installations qui, tout en étant extérieures à l'aire de jeu, concourent au déroulement de ces compétitions dans des conditions d'hygiène, de sécurité et de loyauté satisfaisantes* ». Ce pouvoir ne peut être délégué aux ligues professionnelles (art. R. 132-10).

L'article R. 131-34 précise que ces règles doivent :

- 1° être nécessaires à l'exécution de la délégation que la fédération a reçue du ministre chargé des sports ou à l'application, dans le respect du droit français, des règlements de sa fédération internationale ;
- 2° être proportionnées aux exigences de l'exercice de l'activité sportive réglementée ;
- 3° prévoir des délais raisonnables pour la mise en conformité des installations existantes notamment au regard de l'importance des travaux nécessaires.

Les règles fédérales relatives aux équipements sportifs sont édictées après avis d'une commission *ad hoc*, récemment rattachée au nouveau conseil national du sport (décret n°2013-289 du 4 avril 2013). La commission se prononce sur la base d'un dossier comprenant notamment une notice d'impact ; elle peut également décider de surseoir à statuer, afin que le projet de règlement soit soumis à l'appréciation de la commission consultative d'évaluation des normes instituée au sein du comité des finances locales¹⁰⁵.

Le code du sport (art. R. 131-33) précise enfin que les fédérations sportives « *ne peuvent imposer, en matière d'équipements sportifs, 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.* »

Il résulte de ces dispositions que les fédérations et les ligues professionnelles ne peuvent formuler, en matière d'exploitation commerciale des enceintes sportives, que des recommandations sans valeur obligatoire. Cette distinction apparaît bien, par exemple, dans le règlement des terrains et installations sportives de la Fédération française de football en vigueur depuis 2010.

Pour autant, de nombreux responsables de collectivités territoriales ont évoqué auprès de la mission des « normes » qui s'appliqueraient aux équipements sportifs utilisés par les équipes professionnelles. La mise en conformité des équipements existants, ou la construction de nouvelles enceintes répondant aux exigences des ligues professionnelles, entraîneraient des charges importantes pour les collectivités propriétaires, notamment à l'occasion des promotions en division supérieure, ou bien lors de modifications de règles internationales (exemple du marquage des parquets de basket).

Les interlocuteurs rencontrés au sein des ligues insistent quant à eux sur la responsabilité des décideurs locaux en matière de programme d'équipement, notamment pour la détermination de la capacité des enceintes. Ils s'estiment dans l'incapacité de refuser à un club d'évoluer dans une division professionnelle pour des raisons tenant à la configuration de son stade (en dehors des questions de sécurité).

¹⁰⁴ Rapport relatif à la simplification des normes applicables aux collectivités locales remis par M. Éric DOLIGE en juin 2011 ; rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative remis le 26 mars 2013 par MM. Jean-Claude BOULARD et Alain LAMBERT.

¹⁰⁵ Article L1211-4-2 du code général des collectivités territoriales.

Rapport

Les clubs considèrent pour leur part qu'ils ne sont pas suffisamment associés à la définition des besoins concernant les équipements qu'ils utiliseront.

Cette divergence des points de vue est révélatrice de la difficulté à mettre en place une stratégie globale de modernisation des enceintes sportives professionnelles.

5.3.2 Certaines ligues mettent en place des dispositifs incitatifs pour faire progresser la qualité des enceintes sportives

Face à l'impossibilité de formuler, pour les enceintes sportives professionnelles, des exigences allant au-delà des limites fixées par le code du sport et l'avis du conseil d'État, certaines ligues professionnelles mettent en place des dispositifs incitatifs.

Ainsi, la LFP a institué pour la saison 2012/2013 une « licence club »¹⁰⁶, renforcée pour la saison 2013/2014. Cette « licence club » doit être distinguée de la « licence UEFA », qui conditionne la participation aux compétitions européennes.

La licence club est attribuée aux clubs dont la notation dépasse 5 000 points sur un total de 10 000 possibles, assis sur le barème de notation suivant :

- 1- Les zones joueurs et spectateurs du stade (3500 points)
- 2- La zone médias du stade (1500 points)
- 3- La sécurité (2000 points)
- 4- Le centre de formation du club (2000 points)
- 5- La structuration salariale du club (1000 points)

Les clubs titulaires de la licence bénéficient de la répartition d'une enveloppe de 10 % des droits audiovisuels en L1 et 20 % en L2.

Dans le même esprit, la LNR a instauré en 2012 un « label stades » doté de deux niveaux « Rugby pro* » et « Rugby élite** ».

Six grandes zones, au sein desquelles 159 critères ont été inclus pour un total de 705 points entrent dans l'examen relatif à l'obtention d'un Label stades LNR :

- Les caractéristiques générales (32 critères et 117 points)
- La zone compétition (27 critères et 97 points)
- La zone grand public (23 critères et 118 points)
- La zone médias (36 critères et 194 points)
- La zone *VIP* (22 critères et 106 points)
- Autres (19 critères et 73 points)

A partir de la saison 2014/2015 en Top14 et 2015/2016 en ProD2, les clubs ayant obtenu le label stades bénéficieront de la répartition d'un fonds spécifique doté d'une part croissante des droits TV/Marketing commercialisés par la LNR (de 5 % à 15 % pour le Top14, de 4 % à 6 % pour la ProD2).

On peut également citer la mise en place, par la LNH, d'un Label club (de une à quatre étoiles), qui intègre des critères liés aux infrastructures (à hauteur de 15 % des points conditionnant l'attribution du label). À ce jour, aucune mesure incitative ou contraignante n'est liée à l'attribution du label, qui constitue un outil de développement pour la ligue et les clubs.

¹⁰⁶ 38 clubs professionnels sur 40 ont obtenu cette licence lors de cette première saison.

5.3.3 Un risque juridique important pèse sur la détermination des conditions financières d'utilisation du domaine public par les acteurs du sport professionnel

À l'occasion de ses déplacements sur le terrain, la mission a rencontré des situations diverses en matière d'utilisation des équipements sportifs des communes et intercommunalités par les clubs sportifs professionnels :

- une occupation à titre gratuit par une association gérant un club professionnel de basket féminin ;
- le plus souvent, des occupations stipulées en contrepartie de redevances établies sans référence à la valeur locative et sans intéressement de la collectivité aux recettes réalisées par le club.

Dans le cas où l'enceinte sportive appartient au domaine public d'une collectivité, le code général des propriétés publiques prévoit pourtant que son utilisation par un club professionnel doit donner lieu au paiement d'une redevance dont le montant tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation (articles L. 2125-1 et 3).

L'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut toutefois être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général. Cette disposition ne paraît pas autoriser une occupation à titre gratuit par une association sportive gérant un club professionnel, dans la mesure où celui-ci constitue une activité commerciale. Néanmoins, la circulaire du ministre de l'Intérieur et de la ministre de la Jeunesse et des Sports en date du 29 janvier 2002, ne rejette pas expressément cette possibilité.

Cette même circulaire reconnaît qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne fixe les modalités de calcul de la redevance et qu'il est difficile, en ce qui concerne la location d'équipements sportifs, de se référer aux tarifs pratiqués par le marché locatif privé. Elle en tire les conclusions suivantes :

« Par conséquent, les collectivités sont libres de déterminer le montant de la redevance par délibération. Néanmoins, il est nécessaire que ce montant tienne compte des coûts supportés par la collectivité notamment s'agissant de l'entretien et 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 pourrait soulever des difficultés au regard du droit communautaire de la concurrence et notamment des articles 87 et 88 du traité instituant la Communauté européenne relatifs aux aides publiques ».

Cette imprécision quant aux règles d'établissement de la redevance d'occupation fait peser un risque juridique sur les collectivités territoriales et les acteurs du sport professionnel, en laissant à la jurisprudence le soin de dégager des principes applicables au calcul du montant de la redevance.

Ainsi, la cour administrative de Lyon (CAA 12 juillet 2007 N° 06LY02107), qui était saisie d'un recours contre une délibération autorisant la signature d'une convention entre la ville de Lyon et la SASP Olympique lyonnais pour l'occupation du stade de Gerland a apporté les précisions suivantes¹⁰⁷ :

- il a d'abord été admis que la redevance pouvait intégrer, à titre indicatif, la valeur locative du terrain ;

¹⁰⁷ Qui ont conduit à confirmer l'annulation de la décision de signature de la convention d'occupation.

Rapport

- la cour a cherché ensuite à déterminer une méthode de calcul de la redevance. C'est le sens du considérant qui énonce que « *les avantages tirés de l'occupation d'un complexe sportif s'apprécient notamment au regard des recettes tirées de son utilisation telles que 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 calculés au prorata de l'utilisation d'un tel équipement* ».

Il apparaît ainsi que la détermination du montant de la redevance due par l'occupant privatif d'une dépendance domaniale doit se fonder sur deux éléments : un élément fixe, à savoir la valeur locative des lieux, et un élément variable, à savoir l'ensemble des avantages procurés à l'occupant¹⁰⁸.

Pour avoir ignoré ces principes, la délibération relative à l'occupation de la salle « Astroballe » par le club de basketball ASVEL, votée par le conseil municipal de Villeurbanne le 13 décembre 2010, a été annulée par le tribunal administratif de Lyon le 23 novembre 2012.

De même, le 1^{er} mars 2013, le tribunal administratif de Paris a annulé la délibération la délibération du Conseil de Paris du 11 juillet 2011 portant sur la modernisation du site de Roland-Garros, en estimant notamment que la redevance versée par la FFT à la Ville était « *manifestement trop faible au regard des avantages de toute nature consentis* » à cette dernière.

5.3.4 Les risques encourus par les collectivités à l'occasion de la réalisation de nouvelles enceintes sportives sont insuffisamment évalués

L'ambition de moderniser les enceintes sportives en France affirmée depuis quelques années conduit à d'importants investissements publics. Outre la construction ou la rénovation des stades nécessaires à l'organisation de l'Euro 2016 (dont 8 sont propriété de collectivités territoriales et représentent un coût d'investissement de près de 1,2 milliards d'euros¹⁰⁹), de nombreux stades neufs de grande capacité ont été inaugurés depuis 2008 ou sont actuellement en chantier :

Ville	Nom	Année de livraison	Nombre de places	Niveau du club résident (saison 2012/2013)
Grenoble	Stade des Alpes	2008	20 068	CFA
Reims	Stade Auguste Delaune	2008	21 628	L1
Le Mans	MMAréna	2011	25 064	L2
Valenciennes	Stade du Hainaut	2011	25 172	L1
Le Havre	Stade Océane	2012	25 178	L2
Paris	Stade Jean Bouin	2013	20 000	Top14

Les collectivités porteuses de ces projets ont choisi de les réaliser dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage publique, d'un contrat de concession, ou d'un contrat de partenariat. Toutefois, aucune de ces formules n'est à même de les protéger contre les conséquences des aléas liés aux résultats sportifs des clubs résidents pour lesquels ils ont été conçus.

L'exemple le plus frappant est celui de Grenoble, dont le stade, dimensionné pour l'évolution d'une équipe de ligue 1, accueille aujourd'hui une équipe de CFA.

Dans le cas du Mans, dont le stade a réalisé dans le cadre d'une concession de travaux, la ville a déjà dû indemniser le concessionnaire en raison de la descente du FC Le Mans en ligue 2. Les clauses du contrat prévoient sa résiliation en cas de mise en redressement judiciaire du club

¹⁰⁸ Note du conseiller juridique auprès des ministères sociaux, en date du 10 avril 2013.

¹⁰⁹ Source UEFA.

Rapport

résident, ce qui n'est malheureusement pas une hypothèse d'école compte tenu de sa situation financière et de ses résultats sportifs.

Pour les contrats de partenariat, les collectivités cherchent à répercuter sur les clubs résidents une partie des loyers qu'elles devront verser au partenaire privé durant la durée du contrat. Un montant d'environ 7 M€ annuels a été annoncé pour la redevance à verser par le LOSC en contrepartie de l'utilisation du Grand stade de Lille métropole ; 8 M€ annuels sont évoqués par la presse à propos du futur loyer de l'Olympique de Marseille au stade Vélodrome. Rien ne garantit que les clubs soient en mesure d'acquitter des redevances de ce montant durant la trentaine d'années de durée des contrats de partenariat. L'aléa sportif est donc indirectement reporté sur le contractant public.

5.3.5 L'implication directe des clubs dans la gestion des stades tarde à se concrétiser

Depuis plusieurs années, différents rapports ont souligné que l'implication des clubs professionnels dans l'exploitation, voire la propriété, des enceintes sportives permettrait à la fois de conforter la situation financière des clubs et d'optimiser les conditions de réalisation et de gestion des équipements.

Pourtant, cette situation reste l'exception parmi les clubs professionnels français, toutes disciplines confondues. Outre les rares clubs propriétaires de leur équipement (AC Ajaccio, Gazelec Ajaccio, AJ Auxerre, déjà mentionnés, en football ; ASM Clermont Auvergne, Stade toulousain, Lyon olympique universitaire, en rugby), on peut citer le cas du Havre athletic club, actionnaire à 100 % de la société de gestion et d'exploitation du stade Océane.

Parmi les projets en cours, l'Olympique lyonnais et le Racing Metro 92 cherchent à réaliser un stade dont ils seraient propriétaires, ce qui suppose de surmonter de nombreux obstacles liés au droit de l'urbanisme et au bouclage des plans de financement. Le PSG négocie pour sa part avec la Ville de Paris pour devenir l'exploitant du Parc des Princes et y réaliser des travaux de rénovation en vue de l'accueil de l'Euro 2016, puis de l'extension de la capacité de l'enceinte.

La formule du bail emphytéotique administratif (BEA) pour la réalisation des enceintes sportives, consacrée par la loi n° 2009-179 du 17 février 2009, n'a pas connu le développement attendu. Bien que l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juin 2011 relative à l'organisation de l'Euro 2016 ait autorisé, par dérogation, le subventionnement des projets de construction ou de rénovation d'enceinte sportive réalisés en BEA, les opérations qui devaient associer par ce biais le club à la rénovation de l'équipement sportif ont été abandonnés (Nancy) ou ont connu un changement de montage juridique (Paris et Lens).

Plus généralement, l'interdiction par le code du sport¹¹⁰ des subventions des collectivités territoriales aux clubs professionnels pour la construction ou la rénovation d'enceintes sportives, en dehors de l'amélioration de la sécurité du public, de même que l'interdiction des garanties d'emprunts aux sociétés sportives¹¹¹, constituent un frein indéniable à l'investissement des clubs dans les équipements sportifs.

La loi précitée du 1^{er} juin 2011 (article 2) a prévu d'autoriser de telles subventions et garanties pour les projets de construction ou de rénovation des enceintes sportives destinées à accueillir l'Euro 2016. Toutefois, sa mise en œuvre reste conditionnée à une décision favorable de la Commission européenne quant à la compatibilité de ces aides avec le marché intérieur¹¹².

¹¹⁰ Articles L. 113-2 et R. 113-1.

¹¹¹ Article L. 113-1.

¹¹² TFUE, articles 107 et 108.

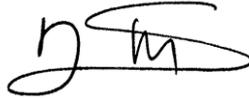
Rapport

A Paris, le 11 juillet 2013



Rémi DUCHÊNE

Inspecteur général de
l'administration



Pierre LEPETIT

Inspecteur général des
finances



Bertrand JARRIGE

Inspecteur général de la
jeunesse et des sports

Rapport

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ÉTAT, AUTORITÉS INDÉPENDANTES ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Cour des comptes

- M. Patrick LEFAS, président de la 3ème chambre
- M. Wadid BENAABOU, conseiller référendaire

Agence française de lutte contre le dopage

- M. Bruno GENEVOIS, président

Autorité de la concurrence

- M. Bruno LASSERRE, président
- Mme Virginie BEAUMEUNIER, rapporteur général
- Mme Liza BELLULO, chef du service du président

Autorité de régulation des jeux en ligne

- M. Jean-François VILOTTE, président

Direction des sports

- M. Thierry MOSIMANN, directeur
- Mme Claudie SAGNAC, cheffe de service adjointe au directeur
- M. Dominique CHARRE, sous-directeur
- M. Éric SRECKI, chef du bureau A1

Direction du budget

- M. Alexandre GROSSE, sous-directeur
- M. Roger MOREAU, chef de bureau

Direction de la législation fiscale

- M. Antoine MAGNANT, sous-directeur

Rapport

Direction générale des collectivités locales

- M. Serge MORVAN, directeur général
- Mme Françoise TAHERI, sous-directrice des finances locales et de l'action économique
- Mme Delphine DUFAURE-MALBES, adjointe au chef du bureau des interventions économiques

Centre national pour le développement du sport

- M. Jean-François GUILLOT, directeur général
- Mme Martine GUSTIN-FALL, secrétaire générale
- Mme Francine MARY, directrice financière, agent comptable
- M. François LOICHET, chef du département des grands événements sportifs internationaux
- Mme Déborah SICSIC, adjointe au chef du département des subventions d'équipement

Institut national du sport, de l'expertise et de la performance

- M. Jean-Pierre de VINCENZI, directeur général
- M. Michel GODARD, chef de la mission sport de haut niveau

MOUVEMENT SPORTIF, FÉDÉRATIONS, LIGUES PROFESSIONNELLES, GROUPEMENTS DE CLUBS, SYNDICATS DE SPORTIFS

Comité national olympique et sportif français

- M. Denis MASSEGLIA, président
- M. Thomas REMOLEUR, directeur des relations institutionnelles

Fédération française de football

- M. Noël LE GRAËT, président
- M. Victoriano MELERO

Fédération française de rugby

- M. Pierre CAMOU, président

Rapport

- M. Olivier KERAUDREN, directeur de cabinet, directeur des activités sportives et juridique

Fédération française de basketball

- M. Jean-Pierre SIUTAT, président
- M. Patrick BEESLEY, directeur général

Fédération française de handball

- M. Joël DELPLANQUE, président
- M. Alain KOUBI, trésorier général
- Mme Cécile MANTEL, responsable juridique

Fédération française de volley-ball

- M. Yves BOUGET, président
- M. Arnaud DAGORNE, directeur général adjoint

Fédération française de tennis

- M. Gilbert YSERN, directeur général
- M. Patrice HAGELAUER, DTN
- M. Jean-François CHOMETON, directeur général délégué administration et finances

Fédération française de sport automobile

- M. Nicolas DESCHAUX, président

Association nationale des ligues de sport professionnel

- M. Patrick WOLFF, président
- M. Frédéric BESNIER, directeur général

Ligue de football professionnel

- M. Jean-Pierre HUGUES, directeur général
- M. Richard OLIVIER, président de la commission de contrôle des clubs professionnels (DNCG)
- M. Alain BELSOEUR, président du comité stratégique stades, secrétaire général adjoint DNCG

Rapport

- M. Sébastien CAZALI, directeur administratif et financier
- M. Jérôme PERLEMUTER, directeur juridique

Ligue nationale de rugby

- M. Paul GOZE, président
- M. Patrick WOLFF, vice-président
- M. Emmanuel ESCHALIER, directeur général

Ligue nationale de basket

- M. Dominique JUILLIOT, premier vice-président
- Mme Christine LOMBARD, directrice générale

Ligue nationale de handball

- M. Etienne CAPON, directeur général

Ligue nationale de volley

- M. Jean-Paul ALORO, président
- M. Mathieu CHARPENTIER, directeur général

Ligue nationale de cyclisme

- M. Marc MADIOT, président
- M. Christian PRUDHOMME, vice-président
- M. Alain CLOUET, secrétaire général
- M. Xavier JAN, trésorier
- M. Arnaud PLATEL, directeur général

Union des clubs professionnels de football

- M. Philippe DIALLO, directeur général

Syndicat national des administratifs et assimilés du football

- M. Alain BELSOEUR, Président

Union nationale des footballeurs professionnels

- M. Philippe PIAT, coprésident
- M. Sylvain KASTENDEUCH, coprésident

Fédération nationale des associations et syndicats de sportifs

- M. Sylvain KASTENDEUCH, président
- M. Franck LECLERC

Fédération des entraîneurs professionnels

- M. Thibaut DAGORNE
- Mme Marion PELISSIE

ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Association des régions de France

- M. Francis PARNY, vice-président du conseil régional d'Île de France

Association des maires de France

- M. Jean-Marie DARMIAN, maire de Créon (Gironde)
- Mme Valérie BRASSARD, conseiller technique

Association nationale des élus du sport

- M. Jacques THOUROUDE, président
- M. Jean-Jacques PLACE, administrateur, adjoint au maire de Tours
- Mme Ludivine SAILLARD

ORGANISATIONS SYNDICALES

CFDT

- M. Martial CRANCE
- M. Joël DEVOULON
- M. Sylvain ROSSETTO

CGT

- M. Jean-François DAVOUST
- M. Guy COISY
- M. Philippe ROBIN

ENTREPRISES

Amaury sport organisation

- M. Jean-Étienne AMAURY, président
- M. Yann LE MOËNNER, directeur général
- M. André QUENTEL, directeur général adjoint

Française des jeux

- M. Christophe BLANCHARD-DIGNAC, président-directeur général
- Mme Amel BOUZOURA, responsable relations institutionnelles

OL Groupe

- M. Jean-Michel AULAS, président-directeur général
- M. Patrick ILIOU, directeur général adjoint

DÉPLACEMENT AU MANS

Préfecture du Mans

- M. Pascal LELARGE, préfet de la Sarthe
- Mme Magali DEBATTE, secrétaire générale
- M. François de KERÉVER, directeur de cabinet
- Mme Catherine QUILICHINI-MARTIN, directrice des relations avec les collectivités locales

Direction départementale des finances publiques

- M. Charles-Henri ROULLEAUX-DUGAGE, directeur

Rapport

- Laurent HUBERDEAU, directeur du pôle de gestion publique
- Serge CIGANA, payeur départemental,
- Didier COULOMBEL, trésorier du Mans ville,

Direction départementale de la cohésion sociale

- M. Philippe GAZAGNE, directeur
- M. Pierre BUZENS, directeur adjoint

Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale des Pays-de-la-Loire

- Mme Marion DEBOUCHE, responsable du pôle politiques sportives

Ville du Mans

- M. Jean-Claude BOULARD, maire
- M. Patrick DELPECH, adjoint au maire délégué aux finances
- M. Jean-Louis PRIGENT, adjoint au maire délégué au tourisme
- M. François EDOM, adjoint au maire délégué aux sports

Le Mans Métropole

- M. Jean-Claude BOULARD, président
- M. Jean-Claude PRIGENT, vice-président à la politique des transports
- M. Jean-François SOULARD, vice-président en charge des transports en commun

Conseil général de la Sarthe

- M. Jean-Marie GEVEAUX, président
- Mme Véronique RIVRON, présidente de la commission culture, jeunesse et sports
- M. Hugues de MALEISSYE-MELUN, directeur général des services
- M. Pierrick BERRIGUIOT, directeur de cabinet
- M. Pierre GRAFFE, directeur général adjoint
- M. Éric LAURENSEN, directeur général adjoint

Rapport

- M. Nicolas GLINCHE, chef du bureau des sports

Conseil régional Pays-de-la-Loire

- M. Patrick DELPECH, président de la commission des finances, de la communication et de la démocratie

Le Mans FC

- M. Félicien LABORDE, directeur exécutif
- M. Alain PASCALOU, directeur technique
- M. Ludovic DUCHESNE, responsable internat

Le Mans Sarthe basket

- M. Christophe LE BOUILLE, président du directoire

Comité départemental de tennis

- Mme Jacqueline MOTIN, présidente
- M. Patrick ERNOULT, conseiller technique régional

Automobile club de l'Ouest

- M. Frédéric LENART, directeur général
- M. Ghislain ROBERT, directeur organisation des événements et infrastructures
- M. Vincent BEAUMESNIL, directeur sports
- Mme Isabelle MATHIEU, directrice administratif financier et juridique

Syndicat mixte du circuit des 24 heures du Mans

- M. Pierre GRAFFE, directeur général

MM Arena – Le Mans Stadium

- M. Xavier LAPEYRAQUE, directeur général
- M. Vincent CHASSAC, directeur technique

ASAJ572 – Internat sportif

- M. Michel ROBIN, directeur

DÉPLACEMENT À MONTPELLIER

Préfecture

- M. Pierre de BOUSQUET de FLORIAN, préfet de la région Languedoc-Roussillon, préfet de l'Hérault

Direction régionale des finances publiques

- Mme Nadine CHAUVIERE, directrice régionale des finances publiques
- M. Bernard DESSIMOULIE, Administrateur des Finances Publiques, Directeur du pôle "gestion publique"
- M. Pierre CARRE, Administrateur des Finances Publiques, Directeur adjoint du pôle "gestion publique"
- Mme Delphine FERNANDEZ, administrateur des finances publiques

Direction régionale de la jeunesse et des sports

- M. Pascal ETIENNE, directeur régional
- M. Albert KERIVEL, responsable du pôle activités physiques et sportives
- Mme Eva BECCARIA, responsable du secteur haut niveau

Conseil régional Languedoc-Roussillon

- M. Thierry CAMUZAT, directeur général adjoint des services
- M. Bertrand SADOURNY, directeur des sports
- M. Mathieu ANGLADE, Chef du service haut niveau et événements sportifs

Conseil général de l'Hérault

- M. Christian BÉNÉZIS, président d'Hérault Sport
- M. Alain ROMARIN, directeur des sports

Ville de Montpellier

- M. Emmanuel GUILLERMO, directeur jeunesse, sports, emploi et logement
- M. Bruno LAPEYRONIE, directeur adjoint chargé de l'action sportive et du développement

Rapport

Montpellier Hérault sport club

- M. Louis NICOLLIN, président
- M. Jean-François DOMERGUE, manager sportif
- M. Philippe PEYBERNES, directeur administratif et financier

Montpellier Hérault rugby club

- M. Denis NAVIZET, directeur général
- M. Jean-Michel ARAZO, président de l'association Montpellier rugby club
- M. Jacques GIORDAN, Président de la commission médicale

Basket Lattes Montpellier agglomération

- M. René COMES, président

Montpellier agglomération handball

- M. Bernard EUGSTER, gérant du club
- M. Patrice CANAYER, manager général

Montpellier agglomération volley université club

- M. Jean-Charles CAYLAR, président

PARIS

Ville de Paris

- M. Jean VUILLERMOZ, adjoint au maire chargé des sports

PSG

- M. Jean-Claude BLANC, directeur général
- M. Philippe BOINDRIEUX, directeur général adjoint administration et finance

ANNEXES

Rapport

TABLE DES ANNEXES

1	Lettre de mission.....	91
2	Extrait des dispositions du code du sport concernant les fédérations délégataires et les ligues professionnelles	93
3	Solidarité financière entre ligues et fédérations dans le football et le rugby.....	95
4	Part du sport professionnel français dans les recettes du CNDS.....	97
5	Les statuts des clubs sportifs professionnels	99
6	Produits, charges et résultats des clubs sportifs professionnels.....	101
7	Diversité économique au sein de chaque discipline sportive professionnelle	111
8	Les organes de contrôle de gestion dans les fédérations sportives	117
9	Subventions du CNDS aux équipements sportifs utilisés par le sport professionnel entre 2008 et 2012.....	127
10	Subventions et partenariats des collectivités territoriales en direction des clubs professionnels.....	129
11	Analyse cartographique de la répartition des clubs professionnels, des enceintes sportives et des taux de pratique licenciée, 2011-2012.....	137
12	Montant de la taxe sur les spectacles (réunions sportives) perçue en 2011.....	147

Rapport

1 Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DES SPORTS,
DE LA JEUNESSE,
DE L'ÉDUCATION POPULAIRE
ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

MINISTÈRE DU BUDGET

Le Ministre

Le Ministre

Le Ministre délégué

Paris, le 18 FEV. 2013

Le comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) a décidé, lors de sa réunion du 18 décembre dernier, d'évaluer quarante politiques publiques. Parmi ces politiques figure, au titre du ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, le soutien au sport professionnel.

Les enjeux de cette évaluation, prévue pour une durée de quatre mois, sont précisés dans la fiche jointe, validée en CIMAP. Elle se déroulera selon le cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques établi par la mission conjointe de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales, également présenté au CIMAP.

Nous souhaitons confier à une mission conjointe de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de la jeunesse et des sports la responsabilité opérationnelle de cette évaluation, qui comportera une phase de diagnostic et une phase d'élaboration des scénarios de réforme.

La phase de diagnostic sera notamment consacrée à l'étude des modalités de financement des sports professionnels et à celle des flux financiers entre sport amateur (sport pour tous et sport de haut niveau) et sport professionnel.

Les scénarios à construire devront viser à renforcer la solidarité financière entre sport professionnel et sport amateur, tout en allégeant les charges pesant sur les finances publiques nationales ou locales.

Monsieur Marc ABADIE
Chef du service de l'Inspection générale de l'administration
Place Beauvau
75800 PARIS Cedex 08

Madame Marie-Christine LEPETIT
Chef du service de l'Inspection générale des finances
139, rue de Bercy
75572 PARIS Cedex 12

✓ Monsieur Hervé CANNEVA
Chef du service de l'Inspection générale de la jeunesse et des sports
95, avenue de France
75650 PARIS Cedex 13

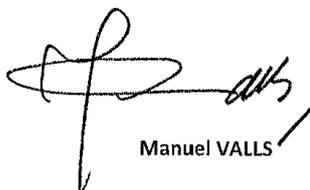
Annexes

La Ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative préside le comité de pilotage de l'évaluation, composé de toutes les parties prenantes concernées par le soutien au sport professionnel (parlementaires, administrations centrales et établissements publics, représentants des collectivités territoriales, mouvement sportif, ligues professionnelles, entreprises, organisations syndicales...). Le secrétariat de cette instance est assuré par le directeur des sports, coordinateur de l'évaluation.

Vous proposerez sous un délai de deux semaines le cahier des charges de la phase de diagnostic, qui sera validé par le comité de pilotage.

Le rapport relatif à la phase de diagnostic sera remis deux mois après la validation de ce cahier des charges.

A l'issue de ces travaux, vous recevrez, de la part de la Ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative une lettre de mission complémentaire, relative à l'approfondissement et à l'appréciation des scénarios de réforme.



Manuel VALLS



Valérie FOURNEYRON



Jérôme CAHUZAC

P.J. : Fiche « Evaluation des politiques publiques n° 26 CIMAP 1^{er} cycle 2013 – Le soutien au sport professionnel. »

2 Extrait des dispositions du code du sport concernant les fédérations délégataires et les ligues professionnelles

A. EXTRAIT DES DISPOSITIONS DU CODE DU SPORT CONCERNANT LES FÉDÉRATIONS DÉLÉGATAIRES (ART. L. 131-15 ET 16)

Les fédérations délégataires disposent de pouvoirs étendus pour l'organisation de la pratique sportive :

- Elles organisent les compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux ;
- Elles procèdent aux sélections correspondantes ;
- Elles proposent l'inscription sur les listes de sportifs, d'entraîneurs, d'arbitres et juges de haut niveau, sur la liste des sportifs Espoirs et sur la liste des partenaires d'entraînement.

A cet effet, elles édictent :

- Les règles techniques propres à leur discipline ;
- Les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés ;
- 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. Ils peuvent contenir des dispositions relatives au nombre minimal de sportifs formés localement dans les équipes participant à ces compétitions et au montant maximal, relatif ou absolu, de la somme des rémunérations versées aux sportifs par chaque société ou association sportive.

B. EXTRAIT DES DISPOSITIONS DU CODE DU SPORT CONCERNANT LES LIGUES PROFESSIONNELLES (ART. L. 132-1 ET 2)

- Les fédérations sportives délégataires peuvent créer une ligue professionnelle, pour la représentation, la gestion et la coordination des activités sportives à caractère professionnel des associations qui leur sont affiliées et des sociétés sportives.
- Lorsque, conformément aux statuts de la fédération, la ligue professionnelle est une association dotée d'une personnalité juridique distincte, ses statuts doivent être conformes aux dispositions édictées par un décret en Conseil d'État pris après avis du Comité national olympique et sportif français. Ce décret détermine également les relations entre la ligue et la fédération.
- 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 objectif 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.

Annexes

3 Solidarité financière entre ligues et fédérations dans le football et le rugby

À la suite des observations formulées par la Cour des comptes à propos de la solidarité financière entre ligues et fédérations (rapport public thématique « Sport pour tous et sport de haut niveau : pour une réorientation de l'action de l'État » - janvier 2013), la mission a souhaité retracer l'évolution des flux financiers entre la LFP et la FFF, d'une part, et la LNR et la FFR, d'autre part.

1 - Les flux financiers entre la LFP et la FFF

Les flux financiers entre la LFP et la FFF sont actuellement régis par le protocole conclu pour quatre saisons à compter de la saison 2012/2013, postérieurement à la modification des statuts de la ligue et de la fédération, qui a institué une contribution financière unique en faveur du football amateur, calculée à hauteur de 2,5 % de l'assiette constituée des droits d'exploitation audiovisuelle négociés par la LFP (nets de la taxe sur la cession des droits de diffusion prévue à l'article 302 bis ZE du Code Général des Impôts) et des recettes de la LFP sur les paris sportifs, avec un minimum garanti fixé à 14 260 000 €.

La LFP contribue également au financement de la préformation des jeunes joueurs (pôles espoirs), ainsi que des stages et de l'équipement des arbitres des championnats professionnels.

La FFF verse pour sa part à la LFP un forfait au titre de ses droits sur les recettes de l'équipe de France, ainsi que la moitié des bénéfices engrangés à l'issue des grandes compétitions (Euro et Coupe du Monde).

FLUX FINANCIERS FFF/LFP							
en K€	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013 (prévision)	TOTAL
1/ Versements de la LFP à la FFF							
Dotation fonds d'aide à l'investissement	15 240						15 240
Aide aux championnats nationaux	2 897						2 897
Aide aux actions diverses du football amateur	6 000	21 000	21 000	16 760	16 760	16 200	97 720
Aide au fonctionnement des sélections jeunes	1 300						1 300
Aide au fonctionnement de la sélection espoirs	1 800						1 800
50% du fonctionnement de l'Institut national du football	941	989	1 046				2 977
Indemnité de préformation	504	404	522	476	474	500	2 880
50% des stages et équipements des arbitres Elite	279	312	364	360	433	450	2 198
Total	28 961	22 706	22 933	17 596	17 667	17 150	127 012
2/ Versements de la FFF à la LFP							
Forfait Equipe de France		4 260	4 260	4 260	4 260	4 260	21 300
50% du solde net du sponsoring Equipe de France	1 729						1 729
50% sur les matchs "hors protocole"	8 511						8 511
50% du solde de l'Euro 2008	1 956						1 956
50% du solde de la Coupe du Monde 2010			302				302
50% du solde de l'Euro 2012					2 871		2 871
Total	12 196	4 260	4 562	4 260	7 131	4 260	36 669
3/ Différentiel LFP - FFF	16 765	18 446	18 370	13 336	10 536	12 890	90 343

Source : FFF

2 - Les flux financiers entre la LNR et la FFR

Les flux financiers entre la LNR et la FFR sont actuellement régis par le protocole financier annexé à la convention entre la fédération et la ligue pour les saisons 2009/2010 à 2012/2013.

L'interprétation de ces flux est toutefois malaisée, en raison d'une divergence d'appréciation entre la fédération et la ligue sur la définition des mouvements de fonds relevant de la solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur.

La fédération considère en effet que certains versements de la LNR à la FFR ne relèvent pas de la solidarité financière entre le sport professionnel et le sport amateur, mais d'un partage de la propriété des recettes ou de la rémunération d'une prestation.

Le tableau ci-après retrace les flux financiers enregistrés entre la FFR et la LNR, ainsi que les deux interprétations concernant la solidarité entre sport professionnel et sport amateur.

FLUX FINANCIERS FFR/LNR							
en K€	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013 (prévision)	TOTAL
1/ Flux de la LNR à la FFR							
5% TV/Marketing	1 670	1 820	1 888	1 940	2 050	1 950	11 318
Contrat maillot arbitres	280	280	280	280	280	280	1 680
Contribution compétitions jeunes	200	200	350	350	350	350	1 800
Total flux retenus par la FFR au titre de la solidarité	2 150	2 300	2 518	2 570	2 680	2 580	14 798
40% Finale TOP 14	753	694	794	729	723	717	4 410
10% Coupes d'Europe	749	677	877	1 091	1 022	877	5 293
Fondation Ferrasse	425	466	667	701	690	650	3 599
Arbitrage : indemnités et frais	1 290	1 446	1 475	1 559	1 742	1 800	9 312
Frais divers (stages et matériel arbitres ; délégués sécurité)	17	348	331	286	307	350	1 639
Total flux retenus par la LNR au titre de la solidarité	5 384	5 931	6 662	6 936	7 164	6 974	39 051
2/ Versements de la FFR à la LNR							
Contribution	2 604	2 733	4 400	3 500	8 500	4 600	26 337
Contribution exceptionnelle coupe du Monde 2007	12 000						12 000
Total	14 604	2 733	4 400	3 500	8 500	4 600	38 337
3/ Différentiel LNR - FFR au titre de la solidarité entre sport professionnel et sport amateur							
Selon la FFR	- 12 454	- 433	- 1 882	- 930	- 5 820	- 2 020	- 23 539
Selon la LNR	- 9 220	3 198	2 262	3 436	- 1 336	2 374	714

Source : Cour des comptes, FFR, LNR

4 Part du sport professionnel français dans les recettes du CNDS

1 - La taxe sur les droits de diffusion télévisuelle

La taxe sur les droits de diffusion télévisuelle, dite taxe « Buffet », est principalement prélevée sur les organisateurs français de manifestations et compétitions sportives professionnelles ; toutefois, elle concerne également certains droits correspondant aux équipes nationales et aux compétitions mixtes associant professionnels et amateurs (Coupe de France de football).

Le tableau ci-après évalue la part des recettes de la taxe « Buffet » qui provient des organisateurs français de compétitions professionnelles.

Estimation de la part du sport professionnel français dans l'assiette de la taxe sur les droits de diffusion (2012)		
Discipline - organisateur	Montant des droits TV en M€	Part dans assiette taxe
Football - LFP	720,7	77,9%
Rugby - LNR	35,0	3,8%
Basketball - LNB	3,5	0,4%
Handball - LNH	1,1	0,1%
Volley-ball - LNV	-	0,0%
Tennis - FFT	51,3	5,5%
Cyclisme, sport auto et autres - ASO	52,0	5,6%
TOTAL	863,6	93,4%
Estimation assiette totale taxe droits de diffusion	924,8	

Source : organisateurs, CNDS

2 - La taxe sur les paris sportifs en ligne

Les paris sportifs en ligne ne concernent que minoritairement les compétitions professionnelles françaises ; une part importante provient des compétitions organisées à l'étranger, ainsi que des compétitions d'équipes nationales.

Paris sportifs : montant des mises recensées par l'ARJEL en 2012 pour les organisateurs français de compétitions professionnelles		
Discipline - compétition	Montant en M€	Part dans mises totales
Football - L1	63,2	9,0%
Football - L2	19,7	2,8%
Football - coupe de la ligue	5,9	0,8%
Tennis	20,3	2,9%
Rugby	11,7	1,7%
Basketball	4,7	0,7%
Handball	2,1	0,3%
Volleyball	0,8	0,1%
Cyclisme	1,6	0,2%
Total sport professionnel français	130,1	18,4%
Total mises paris sportifs en ligne 2012	705,0	

Source : ARJEL

3 - La taxe sur les paris sportifs dans le réseau de la Française des jeux

La part des compétitions professionnelles françaises au sein des paris collectés dans le réseau physique de la Française des jeux reste minoritaire, mais toutefois plus élevée que ce qui est constaté pour les paris en ligne.

Paris sportifs collectés dans le réseau physique FdJ en 2012		
Organisateur	Montant mises (M€)	Part dans mises totales
Ligue de football professionnel	327,4	23,9%
Ligue nationale de rugby	24,6	1,8%
Ligue nationale de basket	16,7	1,2%
Ligue nationale de handball	8,0	0,6%
Ligue nationale de volley	0,3	0,0%
Fédération française de tennis	7,1	0,5%
Total sport professionnel français	384,1	28,0%
TOTAL MISES TOUS SPORTS	1 370,0	

Source : FdJ

4 - La part du sport professionnel français dans les recettes du CNDS en 2012

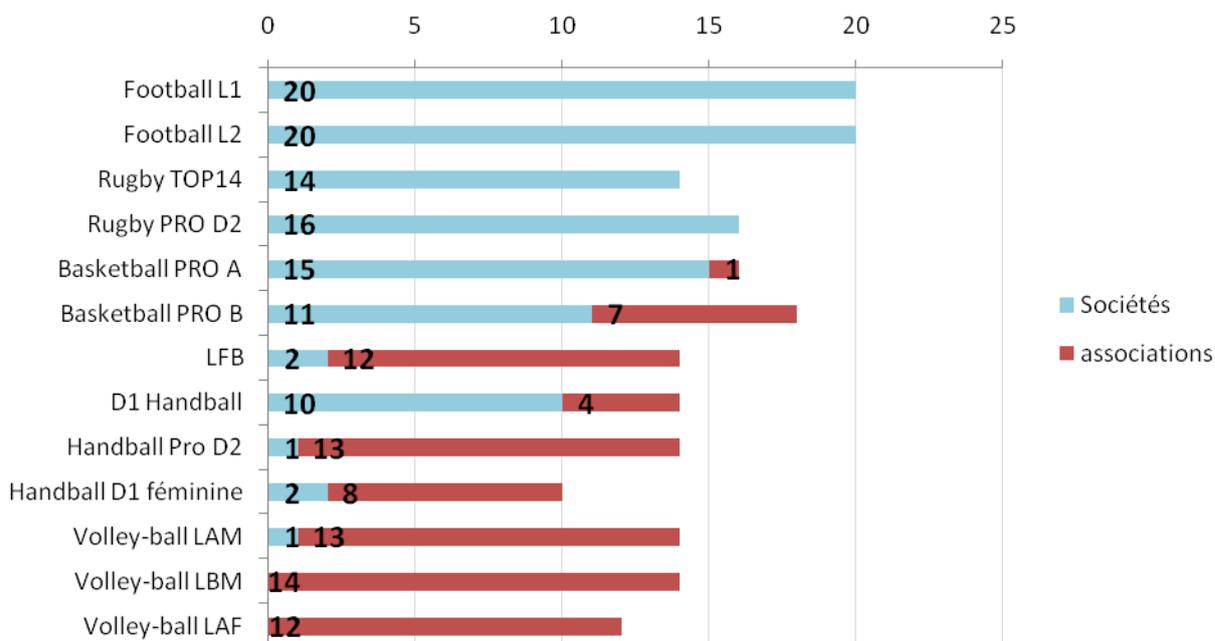
Le tableau qui suit permet d'établir la part issue du sport professionnel français dans les recettes totales du CNDS.

Part du sport professionnel français dans les recettes du CNDS en 2012			
Recette	Montant (M€)	Part sport professionnel français	Montant sport professionnel français
Taxe droits de diffusion	43,4	93,4%	40,5
Taxe paris sportifs "en dur"	21,5	28,00%	6,0
Taxe paris sportifs "en ligne"	10,0	18,40%	1,8
Total recettes CNDS	274,0	17,7%	48,4

5 Les statuts des clubs sportifs professionnels

Football masculin, rugby masculin, basketball masculin et féminin, handball masculin et féminin, et volley-ball masculin et féminin

Répartition des clubs sportifs par statut dans chaque division sportive professionnelle



Les clubs des divisions professionnelles de football (Ligue 1, Ligue 2) et de rugby (Top 14, Pro D2) sont pour la totalité constitués en sociétés. Le basketball masculin et la 1^{ère} division de handball masculin tendent vers une situation similaire avec 26 sociétés pour 8 associations en Pro A et Pro B, et 10 sociétés pour 4 associations en D1 de handball. La D2 de handball et le volley-ball masculin restent en revanche presque intégralement composés de clubs en associations avec seulement une société sportive en D2 de handball, une société en Ligue A de volley-ball et aucune en Ligue B de volley-ball.

Concernant le sport professionnel féminin, les clubs sont encore majoritairement constitués en associations, avec seulement 2 sociétés en LFB, 2 sociétés en LFH (D1F) et aucune en LAF, ce qui témoigne d'un développement économique des clubs encore faible.

Parmi les sociétés sportives, une petite minorité (9 clubs) prend la forme de sociétés d'économie mixte ; la création de telles sociétés 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.

Annexes

6 Produits, charges et résultats des clubs sportifs professionnels

Football masculin, rugby masculin, basketball masculin et féminin, handball masculin et féminin, et volley-ball masculin et féminin

1. Montants totaux des produits sur la période 2007-2012

En milliers d'euros	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Football L1	1 087 555	1 047 833	1 071 603	1 040 480	1 135 792
Football L2	228 700	228 532	200 348	202 119	213 571
Rugby TOP14	180 030	204 042	223 342	241 701	256 500
Rugby Pro D2	92 221	87 698	87 944	85 202	92 689
Basketball Pro A	65 400	63 319	62 574	66 960	67 327
Basketball Pro B	28 231	31 117	30 836	30 807	32 060
Basketball LFB	N.C.	N.C.	17 459	20 074	21 371
Handball D1M*	29 078	31 570	32 970	34 221	37 781
Handball Pro D2*	N.C.	N.C.	12 103	13 778	13 449
Handball D1F*	N.C.	9 725	9 978	12 121	12 501
Volley-ball LAM	19 446	19 754	20 464	19 810	18 378
Volley-ball LBM	6 948	6 972	7 436	7 436	9 509
Volley-ball LAF	8 100	8 916	9 416	10 272	10 638
Total (hors LFB et Handball)	1 716 631	1 698 183	1 713 963	1 704 787	1 836 464

Sources: LFP, LNR, LNB, FFBB, LNH, FFHB, LNV

**Montants établis à partir des budgets prévisionnels de handball de D1, de pro D2 et de D1F*

2. Montants des recettes de partenariats sur la période 2007-2012

En milliers d'euros	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Football L1	191 832	188 266	177 583	178 716	183 824
Football L2	51 695	52 105	39 994	45 616	22 745
Rugby TOP14	75 268	95 341	93 590	99 809	112 860
Rugby Pro D2	39 782	39 266	38 963	36 285	37 445
Basketball Pro A	30 576	29 370	28 079	29 874	31 545
Basketball Pro B	10 763	11 385	11 820	12 258	12 745
Basketball LFB	N.C.	N.C.	6 216	7 438	8 156
Handball D1M*	N.C.	N.C.	N.C.	12 761	36 902
Handball Pro D2*	N.C.	N.C.	N.C.	3 996	4 018
Handball D1F*	N.C.	2 015	2 557	2 773	2 874
Volley-ball LAM	4 662	5 236	5 056	5 292	5 547
Volley-ball LBM	1 200	1 140	1 040	1 636	1 152
Volley-ball LAF	1 584	1 824	2 035	2 388	2 863
Total (hors LFB et Handball)	407 362	423 933	398 160	411 874	410 726

Sources: LFP, LNR, LNB, FFBB, LNH, FFHB, LNV

**Montants établis à partir des budgets prévisionnels de handball de D1, de pro D2 et de D1F*

3. Montants des recettes de billetterie sur la période 2007-2012

En milliers d'euros	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Football L1	136 971	150 377	138 157	131 487	124 366
Football L2	19 943	26 500	21 238	19 957	22 745
Rugby TOP14	33 525	38 363	46 326	51 711	48 735
Rugby Pro D2	10 849	7 598	7 826	6 897	8 321
Basketball Pro A	10 383	9 447	9 653	10 076	9 405
Basketball Pro B	2 821	3 212	3 396	2 130	3 563
Basketball LFB	N.C.	N.C.	776	891	914
Handball D1M*	N.C.	N.C.	N.C.	2 565	3 400
Handball Pro D2*	N.C.	N.C.	N.C.	343	324
Handball D1F*	N.C.	205	365	484	519
Volley-ball LAM	555	604	727	598	538
Volley-ball LBM	80	85	75	170	107
Volley-ball LAF	102	106	139	119	116
Total (hors LFB et Handball)	215 229	236 292	227 537	223 145	217 896

Sources: LFP, LNR, LNB, FFBB, LNH, FFHB, LNV

**Montants établis à partir des budgets prévisionnels de handball de D1, de pro D2 et de D1F.*

4. Montants des recettes issues des droits télévisuels sur la période 2007-2012

En milliers d'euros	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Football L1	556 737	575 673	606 724	607 485	612 874
Football L2	107 621	110 080	105 114	105 297	107 851
Rugby TOP14 ¹	N.C.	19 150	28 480	28 444	27 978
Rugby Pro D2 ¹	N.C.	12 520	13 089	12 484	12 600
Basketball Pro A ²	1 192	1 367	2 222	2 289	2 275
Basketball Pro B ²	472	380	56	473	420
Basketball LFB	N.C.				
Handball D1M	414	719	829	882	0 ³
Handball Pro D2 et D1F	0	0	0	0	0
Volley-ball LAM, LAF et LBM	0	0	0	0	0
Total	N.C.	719 889	756 514	757 354	763 998

¹ droits TV/marketing;

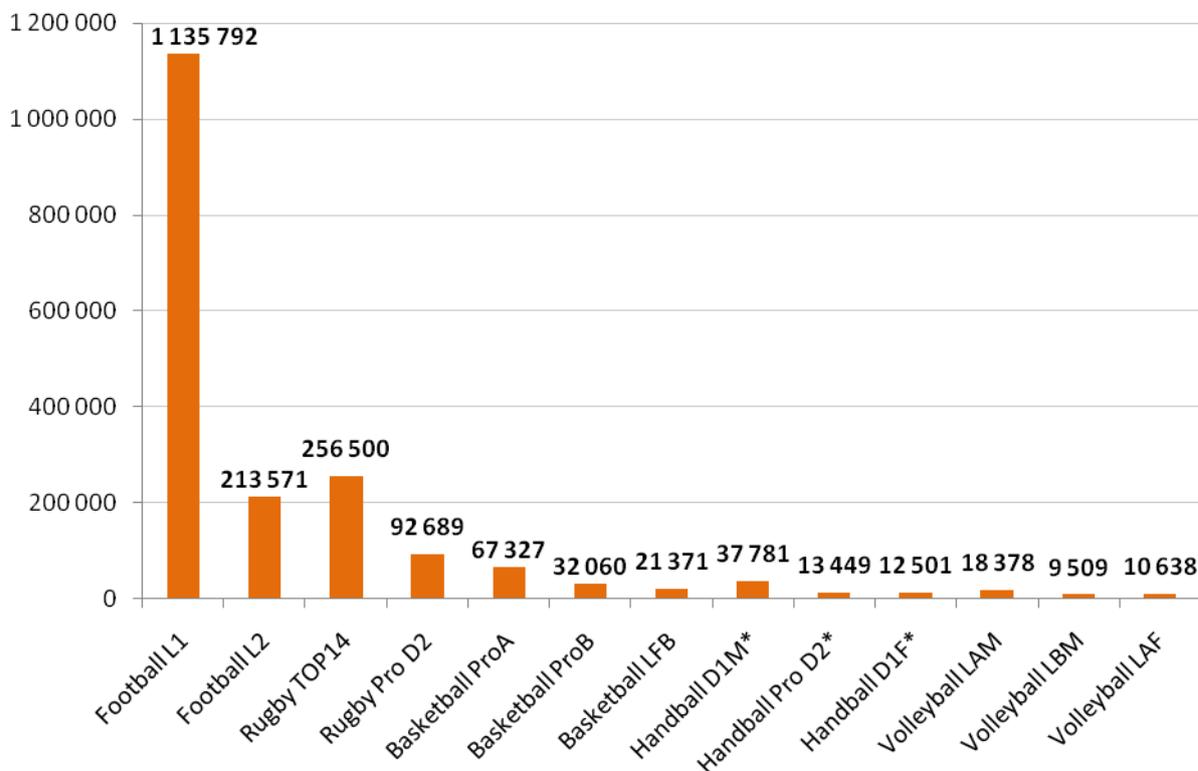
² droits TV, publicité et autres;

³ Utilisation de l'intégralité des montants des droits TV pour le fonctionnement de la LNH.

Sources: LFP, LNR, LNB, FFBB, LNH, FFHB, LNV

❖ Comparaison des montants des produits des divisions en 2011-2012

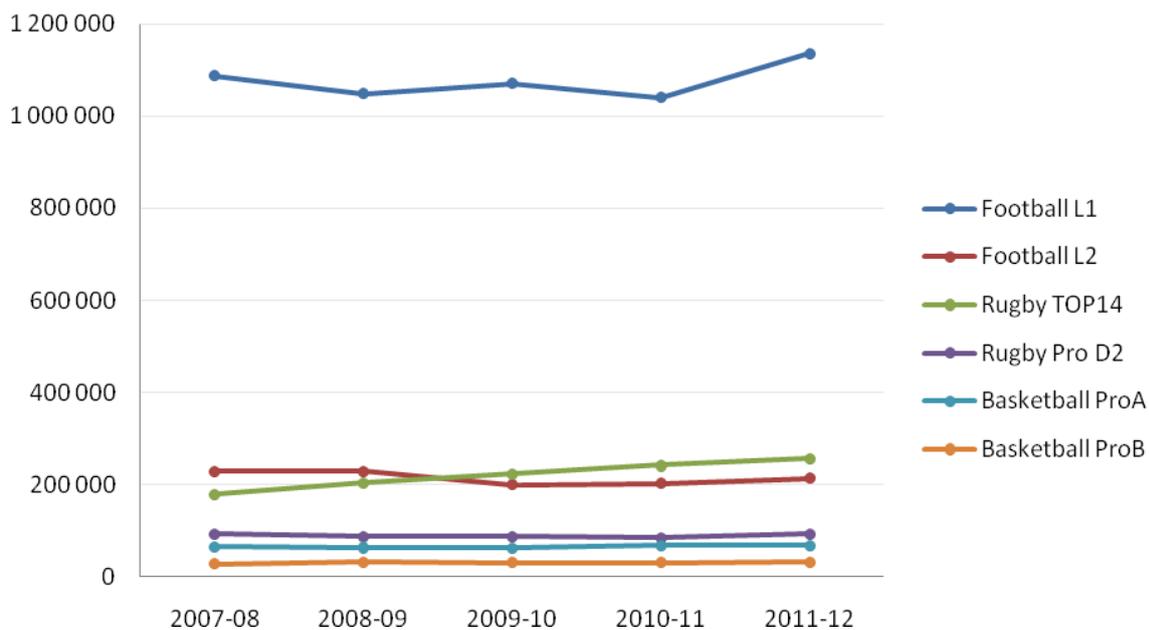
En milliers d'euros



*Montants établis à partir des budgets prévisionnels de handball de D1M, de pro D2 et de D1F.

❖ Évolution des produits des clubs sportifs professionnels, de 2007-2008 à 2011-2012

En milliers d'euros



5. Montants totaux des charges sur la période 2007-2012

En milliers d'euros	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Football L1	1 228 166	1 284 454	1 347 514	1 298 209	1 361 872
Football L2	261 321	300 113	269 472	259 839	320 892
Rugby TOP14	185 541	218 889	248 724	265 119	282 400
Rugby Pro D2	105 857	103 253	94 239	94 759	98 543
Basketball Pro A	64 395	62 844	64 079	68 546	67 854
Basketball Pro B	27 535	31 843	29 323	30 412	32 468
Basketball LFB	N.C.	N.C.	17 211	18 899	21 925
Handball D1M*	29 078	31 570	32 970	34 216	38 332
Handball Pro D2*	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	13 462
Handball D1F*	N.C.	N.C.	N.C.	12 170	12 828
Volley-ball LAM	19 192	20 418	20 853	19 396	18 171
Volley-ball LBM	6 840	7 014	7 740	8 564	9 481
Volley-ball LAF	7 928	9 016	9 215	10 375	10 791
Total (hors LFB et Handball)	1 906 775	2 037 844	2 091 159	2 055 219	2 202 472

Sources: LFP, LNR, LNB, FFBB, LNH, FFHB, LNV

*Montants établis à partir des budgets prévisionnels de handball de D1M, de pro D2 et de D1F

6. Montants des masses salariales chargées sur la période 2007-2012

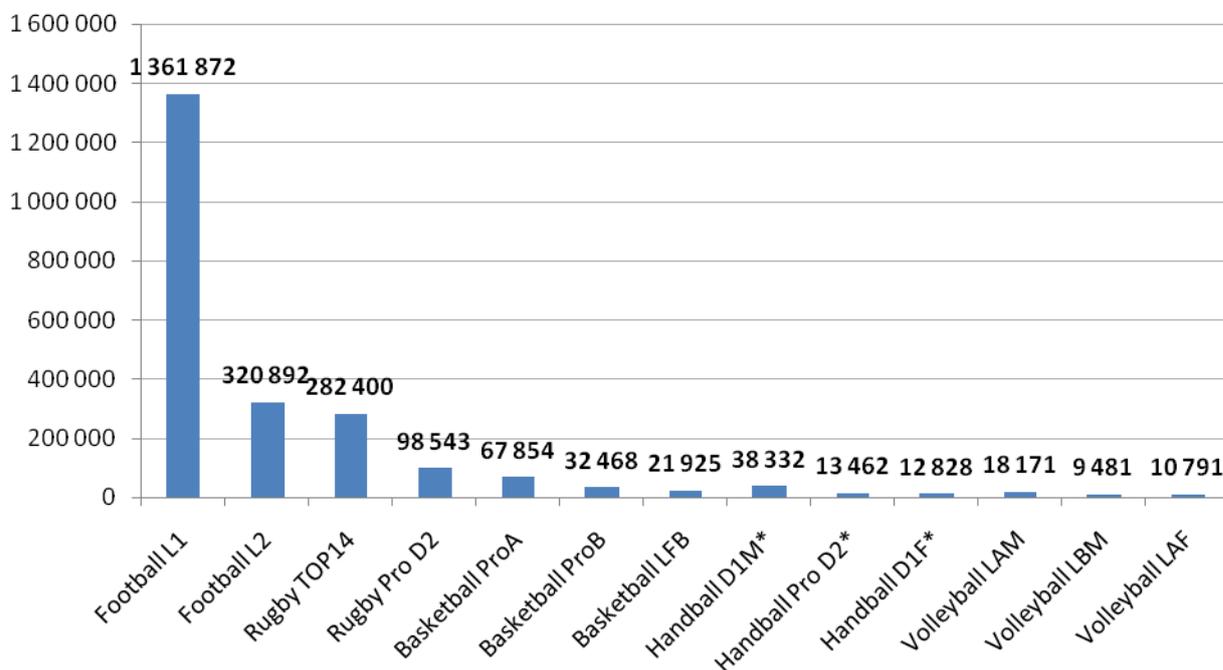
En milliers d'euros	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Football L1	700 551	721 581	777 842	776 706	841 380
Football L2	158 897	185 510	170 883	156 585	194 660
Rugby TOP14	107 946	129 704	143 738	156 232	166 616
Rugby Pro D2	63 275	62 294	57 642	57 806	58 128
Basketball Pro A	34 403	35 108	36 628	39 359	38 500
Basketball Pro B	15 892	17 848	16 072	17 286	18 472
Basketball LFB	N.C.	N.C.	12 250	13 158	15 416
Handball D1M*	N.C.	N.C.	N.C.	23 372	23 880
Handball Pro D2*	N.C.				
Handball D1F*	N.C.				
Volley-ball LAM	12 005	12 962	13 232	11 962	10 880
Volley-ball LBM	4 659	4 742	5 275	5 948	6 345
Volley-ball LAF	5 274	5 964	5 978	6 827	7 058
Total (hors LFB et Handball)	1 102 902	1 175 713	1 227 290	1 228 711	1 342 039

Sources: LFP, LNR, LNB, FFBB, LNH, FFHB, LNV

*Montants établis à partir des budgets prévisionnels de handball de D1M.

❖ Comparaison des montants des charges des divisions en 2011-2012

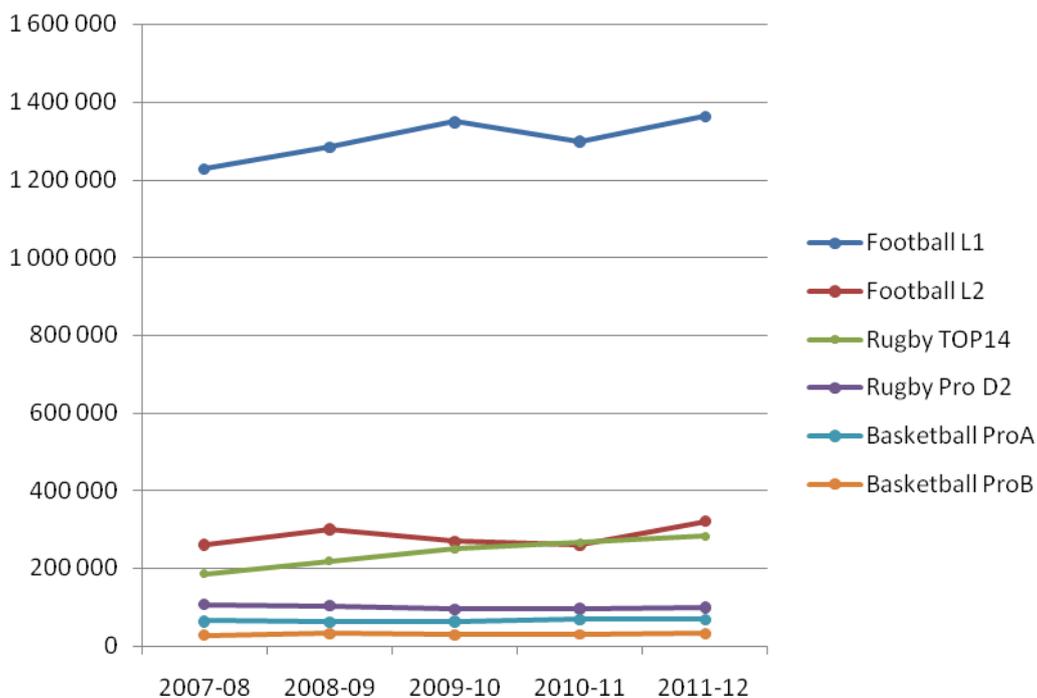
En milliers d'euros



*Montants établis à partir des budgets prévisionnels de handball de D1M, de pro D2 et de D1F.

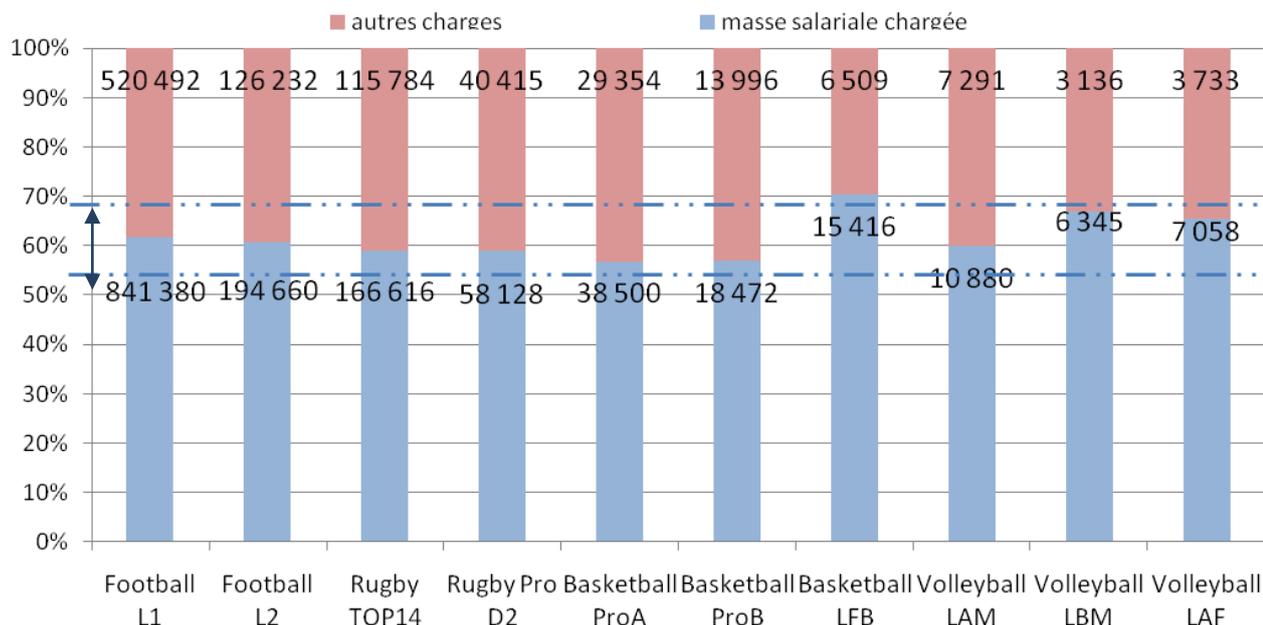
❖ Évolution des charges des clubs sportifs professionnels, de 2007-08 à 2011-2012

En milliers d'euros



7. Structure des charges des clubs par division sportive, 2011-2012

En milliers d'euros

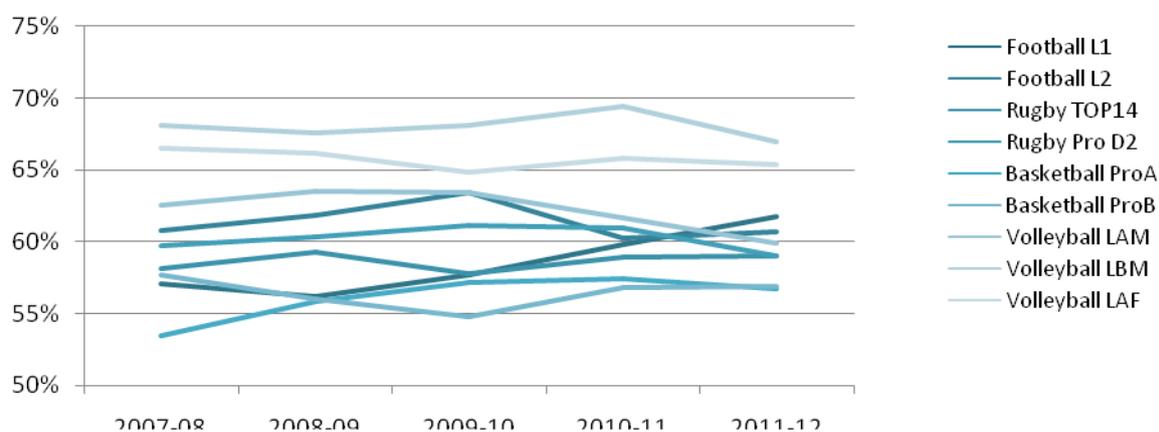


Les montants de charges salariales sont très variables selon les sports, avec une moyenne pour un club de L1 de football s'établissant à 42 069 K€, soit 54 fois supérieure à celle d'un club de LAM de volley-ball (777 K€).

Malgré ces écarts en valeur, la masse salariale chargée constitue un poste très important de dépenses pour toutes les disciplines sportives, avec une part au sein de l'ensemble des charges qui demeure sensiblement la même selon les disciplines : elle se situe pour chaque division entre **57 %** et **70 %**.

Concernant l'évolution sur les cinq dernières années de la part de la masse salariale chargée au sein des charges, l'on constate pour les divisions de football, rugby, basketball masculin et volley-ball, que ce taux reste presque inchangé, et se situe, toutes divisions et années confondues, entre 50 et 70 %.

Part de la masse salariale chargée au sein des charges, sur la période 2007-12



8. Résultats nets des divisions sportives professionnelles

En milliers d'euros	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Football L1	24 944	-14 678	-114 119	-46 078	-60 688
Football L2	1 854	-18 862	-33 540	-18 893	-47 429
Rugby TOP14	-1 079	-7 605	-12 726	-9 803	-13 100
Rugby Pro D2	-5 244	-7 991	-4 269	-6 242	-5 200
Basketball Pro A	-266	789	-258	-253	401
Basketball Pro B	234	-1 089	628	40	-405
Basketball LFB	N.C.		-5	642	-623
Handball D1M	N.C.				
Handball Pro D2*	N.C.				
Handball D1F*	N.C.				
Volley-ball LAM	269	-527	-336	456	248
Volley-ball LBM	188	-36	-331	79	-31
Volley-ball LAF	157	-32	179	-118	-144

*Montants établis à partir des budgets prévisionnels de handball de Pro D2 et de D1F.

7 Diversité économique au sein de chaque discipline sportive professionnelle

Football masculin, rugby masculin, basketball masculin et féminin, handball masculin et féminin, et volley-ball masculin et féminin

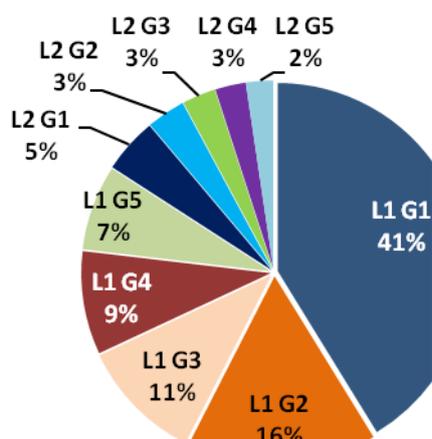
FOOTBALL MASCULIN, 2011-2012

En milliers d'euros	Produits hors mutations	Charges hors mutations	Résultats d'exploitation hors mutations	Résultats nets
1 ^{er} groupe – Ligue 1	139 195	167 765	-28 570	-5801
2 nd groupe – Ligue 1	54 747	65 044	-10 297	-3222
3 ^{ème} groupe – Ligue 1	35 503	40 913	-5 410	-697
4 ^{ème} groupe – Ligue 1	29 896	36 048	-6 152	-75
5 ^{ème} groupe – Ligue 1	24 607	30 698	-6 091	-3034
1 ^{er} groupe – Ligue 2	15 929	30 676	-14 747	-6349
2 nd groupe – Ligue 2	11 114	17 345	-6 231	-3929
3 ^{ème} groupe – Ligue 2	9 644	12 546	-2 902	-921
4 ^{ème} groupe – Ligue 2	8 849	10 192	-1 343	31
5 ^{ème} groupe – Ligue 2	7 858	9 464	-1 606	-689

Sources : LFP

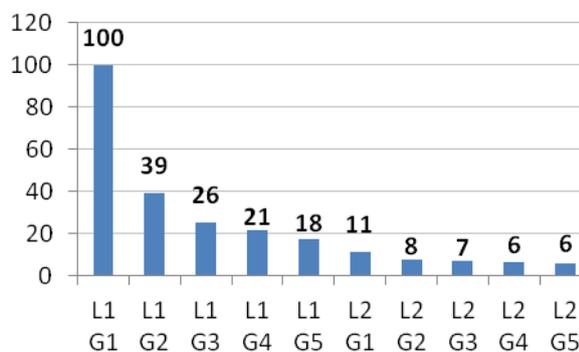
En établissant des groupes de 4 clubs pour chaque division de football, sur le seul critère financier, on constate qu'il existe de fortes disparités. En prenant les recettes du premier groupe (PSG, OM, LOSC, OL) comme indice base 100, il apparaît que les autres groupes de clubs sont économiquement largement en deçà du niveau de ces 4 premiers clubs ; les 16 autres clubs de Ligue 1 présentent un indice total s'élevant à 115, tandis que les 20 clubs de Ligue 2 ont un indice total de 38.

Répartition de l'ensemble des recettes



Indices des recettes

avec L1G1 en indice base 100



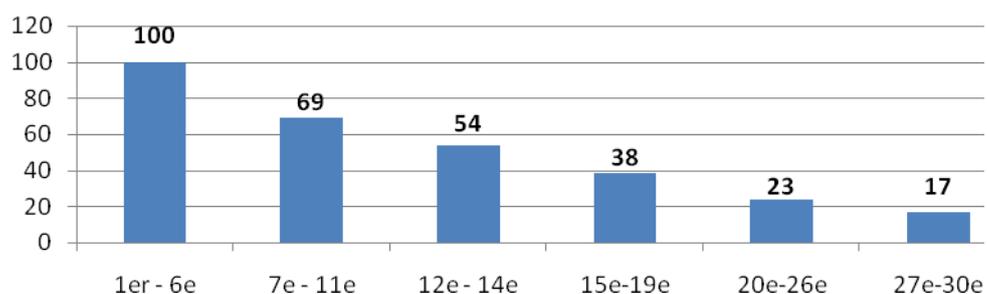
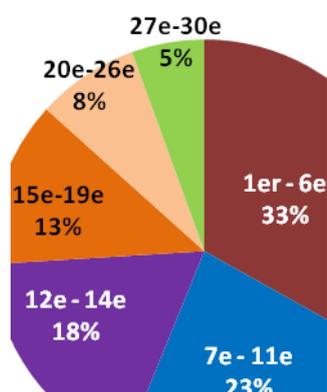
RUGBY MASCULIN, 2011-12

en milliers d'euros	TOP 14			PRO D2		
Rang	1er - 6e	7e - 11e	12e - 14e	15e-19e	20e-26e	27e-30e
Recettes moyennes par club	23 154	16 022	12 505	8 866	5 428	3 845
Indice base 100	100	69	54	38	23	17

Sources : LNR

Indices des recettes

Indice base 100 pour le premier groupe de clubs de Top 14

**Répartition de l'ensemble des recettes**

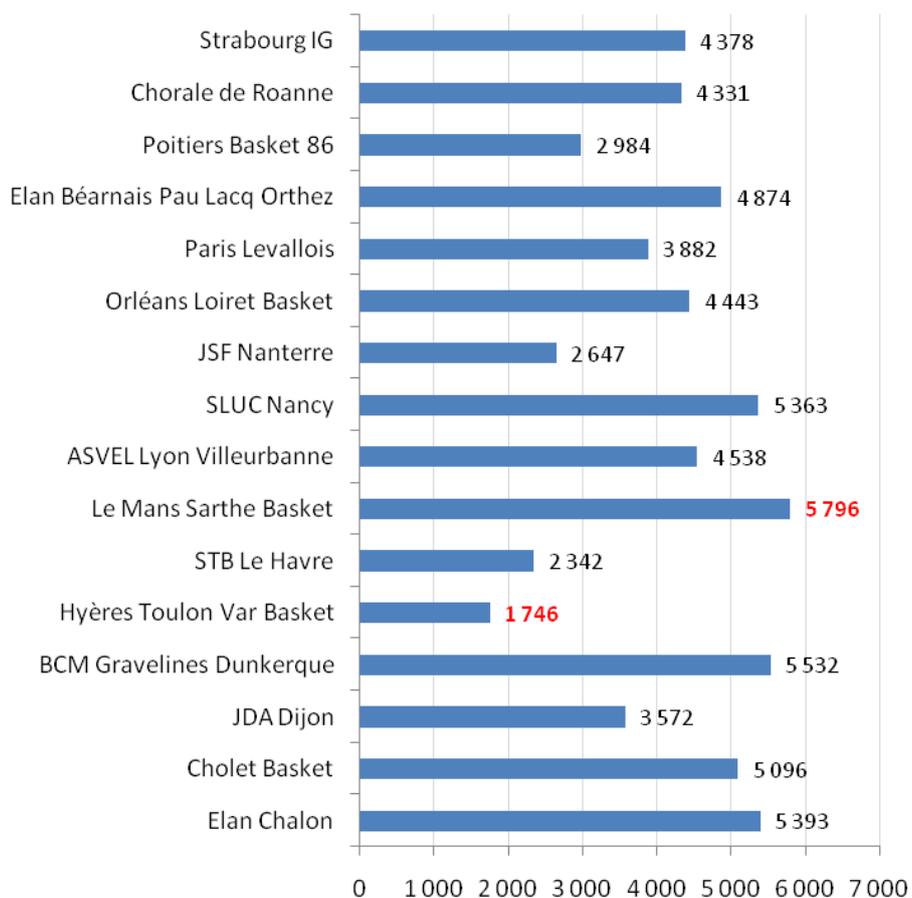
Au sein du Top 14, les recettes moyennes d'un club du premier groupe sont presque deux fois supérieures à celles d'un club du 3^{ème} groupe, tandis qu'au sein de la Pro D2, celles du 1^{er} groupe sont plus de 2 fois supérieures à celles du troisième.

BASKETBALL MASCULIN, 2011-12Comptes de résultat

<i>en milliers d'euros</i>	club de Pro A	club de Pro B	coefficient multiplicateur entre pro B et pro A
Recettes match	588	193	3,0
Droits TV	142	28	5,1
Sponsoring	1 681	647	2,6
Partenariats publics	285	61	4,7
Subventions	1 281	746	1,7
Transferts de charges	109	47	2,3
Autres produits	95	59	1,6
Produits d'Exploitation	4 182	1 781	2,3
Frais de fonctionnement	452	177	2,6
Frais de déplacement	170	92	1,9
Autres frais généraux	341	125	2,7
Frais d'activité sportive	523	250	2,1
Honoraires agents	104	45	2,3
Impôts et taxes	166	58	2,8
Masse salariale	1 683	716	2,4
Charges Sociales	708	310	2,3
Autres Charges	68	31	2,2
Charges d'Exploitation	4 214	1 804	2,3

Les recettes et les dépenses moyennes d'un club de Pro A sont 2,3 fois supérieures à celles d'un club de Pro B. Cependant, certains postes de recettes montrent un plus grand écart entre la Pro A et la Pro B, notamment les partenariats publics (4,7) et les droits TV (5,1).

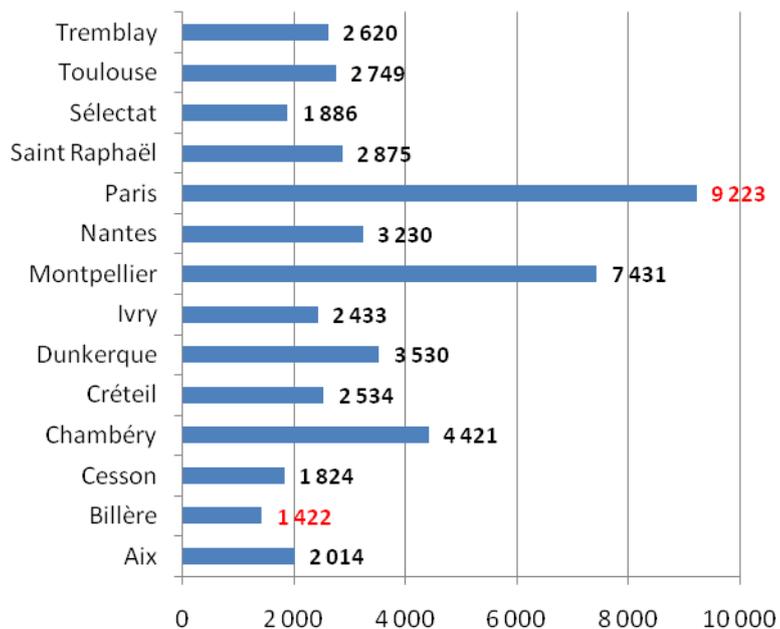
La diversité est également importante au sein de la division de Pro A, avec des recettes qui peuvent présenter une variation de 1 à 3 pour certains clubs.

Comparaison des recettes des clubs de Pro A

Parmi les facteurs d'inégalité économique de ces clubs, les montants de droits TV peuvent être très variables, notamment selon la participation aux coupes européennes. Au cours de la saison 2011-12, le club du SLUC Nancy, participant au tour principal de l'Euroleague, a touché 780 000 € de recettes de droits TV, constituant donc un montant 5,5 fois supérieur au montant moyen pour un club de Pro A.

HANDBALL MASCULIN, budgets prévisionnels de 2012-13

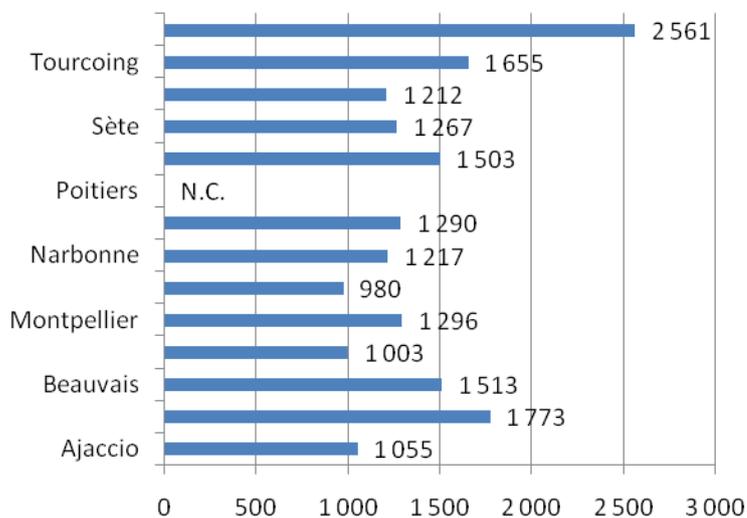
En milliers d'euros	Budget 2012-13
Aix	2 014
Billère	1 422
Cesson	1 824
Chambéry	4 421
Créteil	2 534
Dunkerque	3 530
Ivry	2 433
Montpellier	7 431
Nantes	3 230
Paris	9 223
Saint Raphaël	2 875
Sélestat	1 886
Toulouse	2 749
Tremblay	2 620



Il existe de forts écarts entre certains clubs de Handball masculin, avec notamment deux clubs qui se démarquent nettement, le PSG handball et le club de Montpellier (MAHB), qui ont des budgets respectivement 6,5 et 5,2 fois supérieurs au budget le plus faible de la division (Billère, 1 422 K€).

VOLLEY-BALL MASCULIN ET FEMININ, 2010-11**Clubs de LAM**

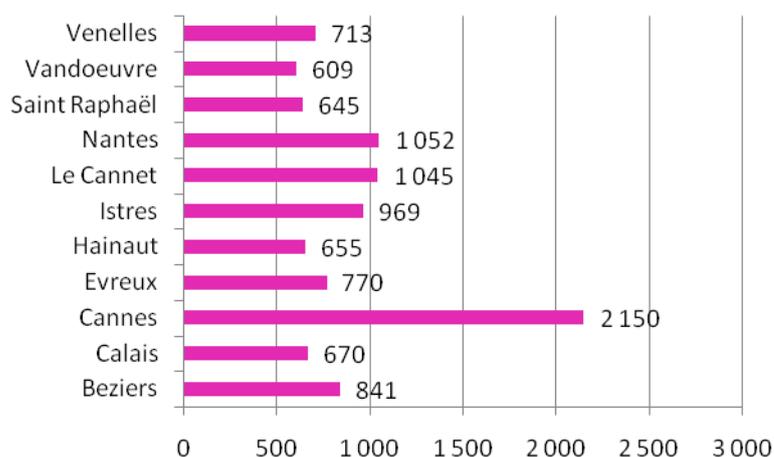
K€	Montant des produits 2011-12
Ajaccio	1 055
AS Cannes	1 773
Beauvais	1 513
Lyon	1 003
Montpellier	1 296
Nantes Rezé	980
Narbonne	1 217
Paris Volley	1 290
Poitiers	N.C.
Rennes	1 503
Sète	1 267
Toulouse	1 212
Tourcoing	1 655
Tours	2 561



Les clubs de LAM présentent des situations économiques assez disparates, avec un écart de 1 à 2,6 entre le club ayant le budget le plus important (Tours) et celui ayant le budget le plus faible (Nantes Rezé).

Clubs de LAF

K€	Montant des produits 2011-12
Calais	670
Cannes	2 150
Évreux	770
Hainaut	655
Istres	969
Le Cannet	1 045
Nantes	1 052
Saint Raphaël	645
USFSCP	521
Vandœuvre	609
Venelles	713



Il apparaît qu'il existe une certaine homogénéité au sein de la LAF, à l'exception du club du RC Cannes, qui présente un budget plus de 2 fois supérieur au deuxième club le plus riche (Nantes, 1052 K€), et 3,5 fois supérieur au club ayant le plus faible budget (Vandœuvre, 609 K€).

8 Les organes de contrôle de gestion dans les fédérations sportives

8.1 LIGUE NATIONALE DE HANDBALL (LNH)

Le contrôle de la gestion financière (article 3211 du règlement financier de la LNH)

L'éthique sportive et la régularité de la compétition exigent que ne soient admis à participer aux championnats organisés par la Ligue Nationale de Handball que les clubs dont la gestion financière assure leur pérennité et reflète une image sincère et fidèle selon les normes comptables généralement admises en France.

Les dispositions suivantes ont pour objet, d'une part, de promouvoir et d'assurer la rigueur et la transparence de cette gestion, d'autre part, de fixer au regard de ces principes certaines des conditions de participation des clubs aux compétitions organisées par la LNH.

Mission de la commission nationale d'aide et de contrôle de gestion

Article 69 du règlement de la FFHB

Les commissions de contrôle et de gestion créées en application de l'article du règlement intérieur de la FFHB sont des commissions spécialisées chargées de veiller à la préservation des principes, d'une part d'équité sportive des compétitions et, d'autre part d'égalité de traitement entre les clubs. En outre, ces commissions ont pour objectif 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.

Article 3212 du règlement financier de la LNH ajouté le 28 Juin 2012

La CNACG a pour objectif 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.

Le fonctionnement et les prérogatives de cette commission sont fixés par le présent chapitre qui ne peut être modifié que par l'assemblée générale de la LNH.

Limitation de la masse salariale des clubs (article 3253)

La CNACG fixe, pour chaque club de D1M, un montant de masse salariale autorisée pour la saison sportive suivante. Celle-ci est notifiée aux clubs suite à sa réunion annuelle de fin de saison. Elle sert de référence financière pour toute modification de la liste des salariés du club en cours de saison sportive.

Appel des décisions de la CNACG (article 3261)

Toute décision de la CNACG est susceptible d'appel auprès de la Commission d'Appel de la CNCG de la Fédération Française de Handball, conformément aux dispositions des règlements généraux de la FFHB. Le Président de la Commission d'appel et ses membres sont désignés par le bureau directeur de la fédération, dont 1/3 sur proposition du Président de la CNCG et 1/3 sur proposition du Président de la commission d'appel.

Conformément à l'article 23-1 des statuts et aux articles 12-6 à 12-10 du règlement intérieur de la FFHB, le président de la CNCG, élu par le CA de la FFHB en son sein, désigne ensuite les membres de la commission après approbation du comité directeur de la FFHB.

Droit de réforme des décisions de la LNH (article 4 de la convention FFHB/LNH)

Si le comité directeur de la FFHB estime contraire aux statuts ou aux règlements fédéraux une décision prise par la LNH, il invite le président de la LNH (...) à faire annuler ou amender la décision contestée.

8.2 LIGUE NATIONALE DE RUGBY (LNR)

La direction nationale d'aide et de contrôle de gestion (article 32 de la convention FFR/LNR)

Conformément à ses obligations légales, la FFR a institué un organisme chargé du contrôle juridique et financier des associations qui lui sont affiliées et des sociétés constituées par ces dernières, dénommé DNACG.

La DNACG comprend à ce jour :

- Une commission chargée de réaliser le contrôle des clubs évoluant dans les championnats professionnels ;
- Une commission chargée de réaliser le contrôle des clubs évoluant dans les championnats fédéraux ;
- Un conseil supérieur.

Leurs membres doivent présenter toutes les garanties d'indépendance vis-à-vis de la FFR de la LNR.

Le règlement relatif à la DNACG et les dispositions de contrôle des clubs professionnels sont élaborés et adoptés conjointement par la FFR et la LNR.

L'appel (article 32 de la convention)

Les appels formés contre les décisions prononcées par les organes de la DNACG relèvent de la compétence d'une formation qualifiée de la commission d'appel de la FFR, dont les membres permanents sont désignés par le comité directeur de la FFR sur proposition du président de la FFR en liaison avec le président de la LNR. Les procédures de saisine et de fonctionnement de cette formation qualifiée de la commission d'appel de la FFR sont définies conjointement par les comités directeurs de la FFR et de la LNR.

Mission de la DNACG (extrait du rapport 2012 de la DNACG)

« La vocation essentielle de la DNACG est d'assurer l'équité économique des championnats de TOP 14 et de PRO D2, 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. Il s'agit également de contribuer à la pérennité économique et sportive des clubs, ce qui est d'autant plus indispensable en période de crise économique, faisant suite à une décennie de forte croissance du rugby professionnel ».

Critère d'appréciation (article 49 règlement administratif)

Le premier critère d'appréciation par la DNACG de la situation financière de tout club professionnel est la situation nette retraitée du groupement (association et société).

Fonds de réserve (article 49.2 du règlement administratif)

Tout club professionnel a l'obligation de constituer un fonds de réserve d'un montant au moins égal à **10 % du montant de sa masse salariale joueurs prévue pour la saison à venir**. La constitution de ce fonds de réserve sera considérée comme réalisée au vu de la situation nette retraitée du groupement (société sportive et association) telle qu'appréciée par la DNACG en conformité avec le plan comptable général.

La définition de la situation retraitée s'interprète notamment sous déduction des éléments incorporels ayant fait l'objet d'un apport en capital et des frais d'établissements non amortis.

Appel (article 11 de l'annexe VIII des règlements de la FFR : règlement DNACG)

Les décisions des organes de la DNACG (Conseil supérieur, CCCP, CCCF) peuvent être frappées d'appel devant une formation qualifiée de la commission d'appel fédérale, dont les membres permanents sont désignés par le président de la FFR en liaison avec le président de la LNR.

La moitié au moins des membres ainsi désignés doit être reconnue pour ses compétences dans les domaines comptables et/ou financiers. Les membres de cette formation spécialisée de la Commission d'Appel de la FFR doivent être parfaitement indépendants des comités directeurs de la FFR et de la LNR. Ils ne peuvent donc appartenir à ces structures ni être dirigeant, membre du comité directeur d'un club professionnel ou d'un comité territorial.

Droit de réforme des décisions (Article 4 de la convention FFR/LNR)

Le comité directeur de la FFR et/ou le bureau fédéral peuvent se saisir, pour éventuellement les réformer, de toutes les décisions prises par l'assemblée générale de la LNR et par les instances élues ou nommées de la LNR (à l'exception des décisions d'ordre disciplinaire qui sont soumises à la voie d'appel), contraires aux statuts de la FFR ou à ses règlements, ou à l'intérêt supérieur du rugby.

Dans cette hypothèse, la procédure de conciliation de l'article 3 devra préalablement être mise en œuvre.

Dans ce cadre, l'intérêt supérieur du rugby se définit comme suit :

- Maintien de la priorité du programme de l'équipe de France (calendrier, compétitions...);
- Protection de l'intégrité physique des joueurs professionnels (rythme des matchs, lutte antidopage);
- Garantie de l'équité sportive individuelle et collective (sanctions et interpénétration entre compétitions);
- Défense des valeurs et promotion de l'image de notre jeu (devoir de réserve, incidents graves);
- Renforcement de la solidarité sportive (Fondation FFR - Albert FERRASSE dans les conditions fixées par l'annexe financière annexée à la présente Convention ; reversement des ressources entre clubs).

8.3 LIGUE DE FOOTBALL PROFESSIONNEL (LFP)

Mission de la direction nationale du contrôle de gestion (article 1 du règlement de la DNCG annexé à la convention FFF/LFP)

(...)Il est institué une direction nationale du contrôle de gestion chargée d'assurer le contrôle juridique et financier des clubs affiliés et s'assurer qu'ils répondent aux conditions fixées par les règlements nationaux et UEFA pour prendre part aux compétitions.

Composition

La DNCG est composée d'une commission de contrôle des clubs professionnels, d'une commission fédérale de contrôle des clubs, des commissions régionales de contrôle des clubs et d'une commission d'appel.

Appel des décisions de la LFP

Les décisions des juridictions compétentes de la LFP prises en premier ressort dans le cadre de l'exercice du pouvoir disciplinaire auquel cette dernière participe pour ce qui concerne les activités dont elle a la charge, sont susceptibles d'appel devant la commission supérieure d'appel de la FFF selon les formalités prévues aux règlements de la FFF et de la LFP.

À l'exception des décisions d'ordre disciplinaire, le comité exécutif peut se saisir, conformément à l'article 13 du règlement intérieur de la FFF, pour éventuellement les réformer, de toutes les décisions prises par l'assemblée et par les instances élues ou nommées de la LFP, qu'il jugerait contraires à l'intérêt supérieur du football ou aux statuts et règlements.

8.4 LIGUE NATIONALE DE BASKET (LNB)

Le contrôle de gestion des clubs (article 50 du règlement administratif)

L'éthique sportive et la régularité de la compétition exigent que ne soient admis à participer aux championnats organisés par la Ligue que les clubs dont la gestion financière assure leur pérennité et reflète une image sincère et fidèle selon les normes comptables généralement admises en France. Les dispositions suivantes ont pour objet, d'une part, de promouvoir et d'assurer la rigueur et la transparence de cette gestion, d'autre part, de fixer au regard de ces principes les conditions de participation des clubs au Championnat de France professionnel. Enfin, elles contribuent à la régulation économique des compétitions, à favoriser le respect de l'équité sportive et assurer la pérennité des associations et sociétés sportives.

Mission de la direction nationale du conseil et du contrôle de gestion (DNCCG)

Article 30 du règlement administratif de la LNB

Il est institué une Direction Nationale du Conseil et du Contrôle de Gestion (DNCCG) chargée d'assurer le contrôle de la gestion administrative, financière et juridique des clubs affiliés à la LNB. Elle a pour objectif 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. Le Président est nommé par le Comité Directeur de la LNB.

Article 51 du règlement administratif

Il est institué une Commission de Contrôle de Gestion, composée de professionnels de la comptabilité et de l'analyse financière, indépendants des clubs, désignés par le Comité Directeur de la Ligue. Elle a pour mission :

- de définir les principes comptables généraux selon lesquels les clubs ont l'obligation de décrire la totalité des opérations financières qu'ils effectuent, et de concevoir les documents que ces clubs sont tenus de produire périodiquement ;
- en cours d'exercice, de suivre l'évolution de la situation financière des clubs (...);

Réforme des décisions de la LNB :

Le Comité Directeur de la FFBB peut se saisir, pour éventuellement les réformer, de toutes les décisions prises par l'assemblée générale de la LNB et par les instances élues ou nommées de la LNB qui seraient contraires aux statuts de la FFBB, à ses règlements, ou à l'intérêt supérieur du Basketball, ou contraire aux objectifs. Dans cette hypothèse, une concertation préalable entre le Comité Directeur de la LNB et celui de la FFBB devra être organisée et la procédure de conciliation prévue à l'article 8 de la présente convention devra être actionnée avant toute réforme éventuelle par le Comité Directeur de la FFBB.

8.5 LIGUE NATIONALE DE VOLLEY-BALL (LNV)

Mission (article 1.2 du règlement de la DNACG)

Le rôle de la DNACG est de veiller, grâce à la transparence financière et au respect des règles comptables, fiscales et sociales en vigueur, à la pérennité des structures évoluant au sein des compétitions fédérales et professionnelles et, par conséquent, au bon déroulement de ces dernières. Elle a un rôle de contrôle, de recommandation et de sanction auprès des associations et des sociétés sportives qu'elles ont constituées.

La DNACG est un organisme techniquement compétent dans les domaines de la comptabilité et la gestion des associations ou sociétés sportives.

Organisation (article 1.3)

La DNACG est un organe tripartite composé :

- d'un Conseil supérieur qui se réunit également en Commission d'appel sur des décisions prises par les Commissions d'aide et de contrôle (FFVB),
- d'une Commission d'Aide et de Contrôle des Clubs Fédéraux (CACCF),
- d'une Commission d'Aide et de Contrôle des Clubs Professionnels (CACCP).

Encadrement de la masse salariale (article 3 de l'annexe 2 au règlement de la DNACG) :

La CACCP peut décider d'encadrer la masse salariale brute d'un club pour toute la durée de la saison sportive considérée.

Appel (article 2.3 du règlement de la DNACG)

Les décisions de la CACCF ou CACCP, peuvent être frappées d'appel par les clubs devant le Conseil supérieur réuni en Commission d'appel.

Réforme des décisions de la LNV (article 5 de la convention FFVB/LNV)

Le comité directeur de la FFVB peut se saisir, pour éventuellement les réformer, de toutes les décisions prises par l'AG de la LNV et par les instances élues ou nommées de la LNV, contraires aux statuts de la FFVB ou à ses règlements. Dans cette hypothèse, une concertation préalable entre le comité directeur de la FFVB et celui de la LNV devra être organisée et la procédure de conciliation prévue à l'article 6 et suivants de la présente convention, devra être actionnée avant toute réforme éventuelle par le CD de la FFVB.

8.6 LIGUE NATIONALE DE CYCLISME (LNC)

Missions de la direction nationale du contrôle de gestion

Article 19 de la convention FFC/LNC :

La LNC assure le contrôle de gestion des groupes cyclistes professionnels au moyen de la direction nationale du contrôle de gestion (secteur professionnel). Ce contrôle de gestion comporte un volet juridique, administratif et financier.

Article 2 de la DNCG pro :

La DNCG Pro a pour mission :

- De contrôler les groupes cyclistes sur le respect des dispositions comptables, financières et juridiques (dont les dispositions de l'accord collectif des coureurs cyclistes professionnels – ACCCP) définies en annexes 1 à 3 ;
- De sanctionner le cas échéant les groupes cyclistes en cas de non respect des dispositions figurant en annexe 1 à 3, selon les barèmes de sanctions prévus dans ces mêmes annexes.
- Appel (article 8.1 du règlement de la DNCG) :
- Les décisions de la DNCG Pro peuvent être frappées d'appel devant le Conseil fédéral d'appel de la FFC.
- Réforme des décisions de la LNC (article 21 de la convention FFC/LNC)
- Sauf en matière disciplinaire, le conseil fédéral de la FFC, ou en cas d'urgence son bureau exécutif, peuvent se saisir, pour, le cas échéant, la réformer de toute décision de la LNC, de ses instances élues ou nommées, contraire aux statuts de la FFC, de ses règlements et des décisions prises par ses organes dirigeants, aux statuts et règlements de la LNC, à la présente convention ou à l'intérêt supérieur du cyclisme.

8.7 FÉDÉRATION FRANÇAISE DE HOCKEY SUR GLACE (FFHG)

Mission de la commission nationale de suivi et de contrôle de gestion de la FFHG (article du règlement de la commission) :

Afin de garantir aux championnats organisés par la FFHG un équilibre économique, nécessaire à l'équité sportive, il est institué au sein de la FFHG une commission nationale de suivi et de contrôle de gestion (CNSCG) chargée d'assurer le contrôle financier des groupements sportifs de hockey sur glace affiliés à la FFHG évoluant en Ligue Magnus, division 1 et division 2. Cette CNSCG met en place les outils de mesure de la santé économique et sportive des groupements sportifs de hockey sur glace appartenant aux compétitions de niveau national, postulant à y accéder ou à s'y maintenir.

Compétences (article 13 du règlement de la commission) :

Les compétences sont réparties entre la CNSG et le comité directeur de la fédération qui pour l'essentiel, garde le contrôle des décisions de rétrogradation ou d'exclusion des championnats.

Appel (article 14 du règlement de la commission) :

La décision de la CNSCG et/ou la décision du bureau directeur à la suite de la saisine par la C.N.S.C.G, peut être frappée d'appel devant la commission fédérale d'appel par le groupement sportif ou par le Président de la Fédération, par envoi recommandé, dans un délai de huit jours après réception de la notification.

8.8 LIGUE NATIONALE D'ATHLÉTISME (LNA)

Mission de la Direction Nationale de Conseil et de Contrôle de Gestion (DNCCG) – article 12 de la convention FFA/LNA.

La FFA et la LNA assurent le contrôle de la gestion financière des membres de la LNA à la Direction Nationale de Conseil et de Contrôle de Gestion (DNCCG), dont les règles de fonctionnement et les règlements sont adoptés par le Comité Directeur de la FFA et le Conseil d'Administration de la LNA et figurent dans les Règlements Généraux de la LNA et de la FFA.

Composition et durée des mandats des organes de contrôle de gestion
--

Division	Composition	Incompatibilités	Durée et fin de mandat
Handball	CNCG : le président est élu par le CA en son sein et il désigne ensuite les membres de la commission avec l'accord du bureau directeur de la fédération.	Néant	Durée du mandat du conseil de la FFHB.
	CNACG : 3 désignés par la FFHB et 4 par la LNH	Pas membre d'un organe dirigeant ni gérant d'un club, ni en être l'expert comptable ou le CAC.	2 ans, non révocable sauf faute grave.
Rugby	Conseil supérieur : 2 par la FFR, 2 par la LNR, 1 PQ représentant l'État, les membres de la CNCG-PRO, 1 membre de la CNCG amateur.	idem	4 ans, non révocable sauf faute grave.
	CCC-PRO : 3 par la FFR dont 1 comptable et 1 PQ juridique et 7 par la LNR dont 2 comptables.	idem	
Football	Commission d'appel : 5 par FFF dont 2 comptables ; 5 par LFP dont 2 comptables ; 2 par Ligue du football amateur.	Pas membre d'un organe dirigeant de la fédération, d'une ligue ou d'un club ; nul ne peut être membre d'une commission de 1 ^{ère} instance et de la commission d'appel.	Mandat correspondant à la durée de celui du comité exécutif de la FFF.
	CCC-PRO : 5 par FFF dont 2 comptables ; 5 par LFP dont 2 comptables ; 2 par UCPF ; 2 par UNFP ; 2 par UNECATEF ; 2 par SNAAF.		
Basketball	Conseil supérieur : 5 par la LNB (indépendants) et les 3 membres de la commission de contrôle de gestion.	Pas membre d'un organe dirigeant ni gérant d'un club, ni en être l'expert comptable ou le CAC.	4 ans, non révocable sauf faute grave.
	CCG : 3 par la LNB parmi les cabinets d'expertise comptable.		

Annexes

Division	Composition	Incompatibilités	Durée et fin de mandat
Volley-ball	Conseil supérieur : 4 par FFVB dont 1 comptable et 1 PQ juridique ; 2 par LNV dont 1 comptable <u>ou</u> 1 PQ juridique	Pas membre d'un organe dirigeant de la fédération, d'une ligue ou d'un club ; nul ne peut être membre d'une commission de 1 ^{ère} instance et de la commission d'appel.	4 ans, non révocable sauf faute grave.
	CACCP : 6 par LNV dont 2 comptables et 2 PQ juridiques ; 2 par FFVB dont 1 comptable <u>ou</u> 1 PQ juridique		
Cyclisme	DNCG : 7 membres nommés par la LNC pour leurs compétences en matière juridique, comptable ou financière dont au moins deux experts comptables et un avocat + 1 représentant de la FFC.	La majorité des membres ne doit pas appartenir aux instances dirigeantes. Pas membre d'un organe dirigeant de la FFC ou de la LNC ou d'un club.	4 ans, non révocable sauf faute grave.
Hockey sur glace	CNSCG : 3 membres par le comité directeur de la fédération choisis pour leurs compétences dans les domaines financiers, sportifs et juridiques.	Ne doivent pas appartenir au comité directeur de la FFHG ou au comité directeur d'un groupement sportif évoluant dans l'une des divisions.	4 ans, non révocable sauf faute grave.

Annexes

9 Subventions du CNDS aux équipements sportifs utilisés par le sport professionnel entre 2008 et 2012

Les montants présentés correspondent aux engagements financiers approuvés par le conseil d'administration du CNDS.

Subventions accordées par le CNDS à des équipements sportifs utilisés par le sport professionnel entre 2008 et 2012 (hors Euro 2016)				
Sport concerné	Commune	Porteur de projet	Intitulé du projet	Montant
Basketball LFB	CHALLES-LES-EAUX	Commune de Challes-les-Eaux	Mise aux normes de la salle sportive polyvalente	15 000 €
Basketball ProA	ROANNE	Grand Roanne Agglomération	Extension de la halle des sports André Vacheresse	750 000 €
Basketball ProB	ANTIBES	Commune d'Antibes	Création de la salle omnisports des Trois Moulins	1 400 000 €
Basketball ProB	BOURG-EN-BRESSE	Bourg-en-Bresse Agglomération	Construction d'une salle omnisports	1 000 000 €
Basketball ProB	ROUEN	Communauté de l'Agglomération Rouen-Elbeuf Austreberthe	Construction du palais des sports	1 400 000 €
Basketball ProB Volley-ball LAF	ÉVREUX	Commune d'Evreux	Construction d'une salle omnisports	1 000 000 €
Football L1	FURIANI	Communauté d'agglomération de Bastia	Extension et mise aux normes du stade Armand Cesari (2eme phase)	5 735 500 €
Handball LFH	BREST	Brest métropole océane	Construction d'une grande salle de spectacles sportifs et événementiels	2 500 000 €
Handball LNH	SÉLESTAT	Communauté de communes de Sélestat	Construction d'une salle de sports de 2000 places - Extension du COSEC Eugène Griesmar	900 000 €
Rugby ProD2	AUCH	Commune d'Auch	Réhabilitation et d'aménagement des locaux et des tribunes situés sur le terrain d'honneur de rugby	15 000 €
Sport automobile	MAGNY-COURS	Conseil Général de la Nièvre	Travaux d'amélioration et d'adaptation de la piste du circuit de Nevers Magny-Cours	250 000 €
Sport automobile	MAGNY-COURS	Conseil général de la Nièvre	Travaux d'amélioration de la piste du circuit de F1	46 000 €
Sport automobile	MAGNY-COURS	Conseil général de la Nièvre	Travaux d'amélioration et d'adaptation des stands du circuit de Nevers Magny-Cours	150 000 €
Sport automobile	MAGNY-COURS	Conseil général de la Nièvre	Amélioration de la sécurité et des conditions d'accueil des pistes du circuit de Magny-Cours	125 000 €
Sport automobile	LE MANS	Syndicat Mixte du Circuit des 24 heures du Mans	Construction du centre médical pour les spectateurs du circuit des 24 heures	259 338 €
Volley-ball LAM	SÈTE	Commune de Sète	Extension et restructuration de la Salle Louis Marty	150 000 €
Volley-ball LAM	AJACCIO	Commune d'Ajaccio	Construction d'une halle des sports (2è tranche de financement)	1 500 000 €
Volley-ball LBM	ALÈS	Communauté d'Agglomération du Grand Alès en Cévennes	Aménagement et mise aux normes de la halle des sports de Clavières	30 000 €
TOTAL				17 225 838 €

Source : CNDS

Annexes

10 Subventions et partenariats des collectivités territoriales en direction des clubs professionnels

Montants totaux de subventions publiques par division sportive

En milliers d'euros	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	Évolution 2007-2012	Part de chaque division dans les subventions publiques totales versées en 2011-12
Football L1	21 778	20 741	19 385	19 005	18 100	-16,9%	11,54%
Football L2	18 800	18 252	16 443	14 949	12 127	-35,5%	7,73%
Rugby TOP14	12 257	13 397	15 890	15 277	15 390	25,6%	9,81%
Rugby Pro D2	10 667	11 781	12 208	11 759	10 814	1,4%	6,89%
Basketball Pro A	18 928	18 725	19 688	20 823	20 500	8,3%	13,07%
Basketball Pro B	12 358	13 960	13 573	14 404	13 400	8,4%	8,54%
Basketball LFB	9 156	8 897	9 618	10 949	11 215	22,5%	7,15%
Handball D1M	16 780	16 075	16 357	15 868	15 470	-7,8%	9,86%
Handball Pro D2	N.C.	N.C.	6 305	7 817	7 239		4,61%
Handball D1F	N.C.	6 318	5 813	7 552	6 563		4,18%
Volley-ball LAM	13 202	13 020	13 728	13 146	11 520	-12,7%	7,34%
Volley-ball LBM	5 328	5 220	5 746	6 240	7 536	41,4%	4,80%
Volley-ball LAF	5 736	6 360	6 633	7 056	7 005	22,1%	4,47%
Total	145 878 *	153602 **	161 387	164 845	156 879	-1,3%	

Sources : LFP, LNR, LNB, FFBB, LNH, FFHB, LNV

* Hors Handball Pro D2 et D1F; ** Hors Handball ProD2

Montants totaux de partenariats publics par division sportive

<i>En milliers d'euros</i>	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	Évolution	Part de chaque division dans les partenariats publics totaux* versés en 2010-11
Football L1	18 182	17 328	16 157	13 843	N.C.	-23,9%	29,26%
Football L2	5 384	9 560	8 759	8 457	N.C.	57,1%	17,88 %
Rugby TOP14	N.C.	11 144	9 968	9 828	10 640	-4,5%	20,77%
Rugby Pro D2	N.C.	4 016	3 664	3 632	4 768	18,7%	7,68%
Basketball Pro A	N.C.	N.C.	5 100	5 400	4 600	-9,8%	11,41%
Basketball Pro B	N.C.	N.C.	1 600	1 500	1 100	-31,3%	3,17%
Basketball LFB	N.C.	648	737	719	545	-15,9%	1,52%
Handball D1M	N.C.	N.C.	2 569	3 074	3 069	19,5%	6,50%
Handball Pro D2	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.		
Handball D1F	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.		
Volley-ball LAM	420	367	556	530	904	115,2%	1,12%
Volley-ball LBM	168	388	343	229	11	-93,5%	0,48%
Volley-ball LAF	63	73	61	96	139	120,6%	0,20%
Total			49 514*	47 308*	25 776**		

Sources : LFP, LNR, LNB, FFBB, LNH, FFHB, LNV

** hors handball Pro D2 et D1F ** hors football, handball Pro D2 et D1F*

Montants moyens de subventions publiques par club de chaque division sportive

<i>En milliers d'euros</i>	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	Part de chaque club dans les subventions publiques totales versées en 2011-12
Football L1	1 089	1 037	969	950	905	0,58%
Football L2	940	913	822	747	606	0,39%
Rugby TOP14	876	957	1 135	1 091	1 099	0,70%
Rugby Pro D2	667	736	763	735	676	0,43%
Basketball ProA	1 183	1 170	1 231	1 301	1 281	0,82%
Basketball ProB	687	776	754	800	838	0,53%
Basketball LFB	654	636	687	782	801	0,51%
Handball D1M	1 199	1 148	1 168	1 133	1 105	0,70%
Handball Pro D2			450	558	517	0,33%
Handball D1F		574	581	686	656	0,42%
Volleyball LAM	943	930	981	939	823	0,52%
Volleyball LBM	444	402	479	446	538	0,34%
Volleyball LAF	478	578	603	588	584	0,37%
Montant moyen	863*	858*	841	859	817	

Sources : LFP, LNR, LNB, FFBB, LNH, FFHB, LNV

* Hors Handball Pro D2 et D1F; ** Hors Handball ProD2

Montants moyens de partenariats publics par club de chaque division sportive

<i>En milliers d'euros</i>	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	Evolution
Football L1	909	866	808	692		↘ -23,9% 2007-11
Football L2	269	478	438	423		↗ 57,1% 2007-11
Rugby TOP14		796	712	702	760	↘ -4,5% 2008-12
Rugby Pro D2		251	229	227	298	↗ 18,7% 2008-12
Basketball ProA			319	338	288	↘ -9,8% 2009-12
Basketball ProB			89	83	61	↘ -31,3% 2009-12
Basketball LFB		65	74	72	55	↘ -15,9% 2008-12
Handball D1M			184	220	219	↗ 19,5% 2009-12
Handball Pro D2						
Handball D1F						
Volleyball LAM	30	26	40	38	65	↗ 115,2% 2007-12
Volleyball LBM	12	28	25	16	1	↘ -93,5% 2007-12
Volleyball LAF	5	6	5	8	12	↗ 120,6% 2007-12
Montant moyen			295 *	282 *	201 **	

Sources : LFP, LNR, LNB, FFBB, LNH, FFHB, LNV

* hors handball Pro D2 et D1F

** hors football, handball Pro D2 et D1F

Part des subventions publiques dans les recettes des clubs des différentes divisions sportives

<i>En milliers d'euros</i>	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Football L1	2%	2%	2%	2%	2%
Football L2	8%	8%	8%	7%	6%
Rugby TOP14	7%	7%	7%	6%	6%
Rugby Pro D2	12%	13%	14%	14%	12%
Basketball ProA	29%	30%	31%	31%	30%
Basketball ProB	44%	45%	44%	47%	42%
Basketball LFB			55%	55%	52%
Handball D1M*	58%	51%	50%	46%	41%
Handball Pro D2*			52%	57%	54%
Handball D1F*		65%	58%	62%	52%
Volleyball LAM	68%	66%	67%	66%	63%
Volleyball LBM	77%	75%	77%	84%	79%
Volleyball LAF	71%	71%	70%	69%	66%

Sources : LFP, LNR, LNB, FFBB, LNH, FFHB, LNV

**Montants établis à partir du budget moyen prévisionnel*

Part des partenariats publics dans les recettes des clubs des différentes divisions sportives

<i>En milliers d'euros</i>	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Football L1	2%	2%	2%	1%	
Football L2	2%	4%	4%	4%	
Rugby TOP14		5%	4%	4%	4%
Rugby Pro D2		5%	4%	4%	5%
Basketball ProA			8%	8%	7%
Basketball ProB			5%	5%	3%
Basketball LFB			4%	4%	3%
Handball D1M*			8%	9%	8%
Handball Pro D2					
Handball D1F					
Volleyball LAM	2%	2%	3%	3%	5%
Volleyball LBM	2%	6%	5%	3%	0%
Volleyball LAF	1%	1%	1%	1%	1%

Sources : LFP, LNR, LNB, FFBB, LNH, FFHB, LNV

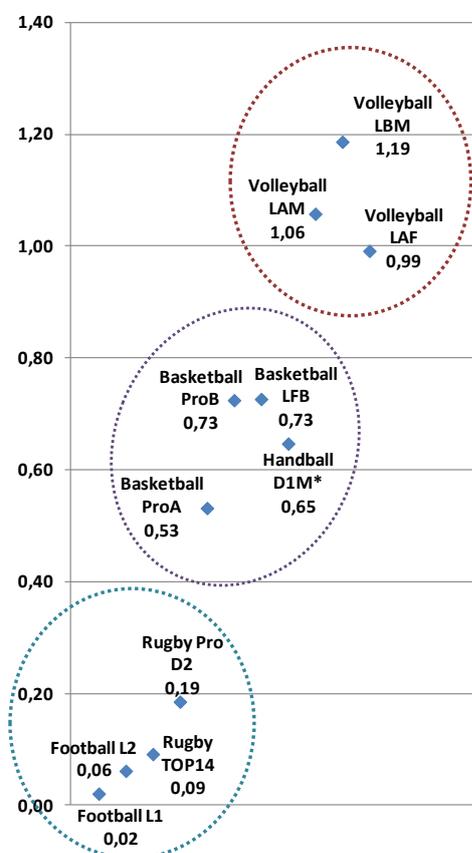
**Montants établis à partir du budget moyen prévisionnel*

Ratio des subventions publiques sur la masse salariale chargée

<i>En milliers d'euros</i>	Masse Salariale Chargée (K€)	Subventions publiques (K€)	Subventions / MS chargée
Football L1	841 380	18 100	0,02
Football L2	194 660	12 127	0,06
Rugby TOP14	166 616	15 390	0,09
Rugby Pro D2	58 128	10 814	0,19
Basketball ProA	38 500	20 500	0,53
Basketball ProB	18 472	13 400	0,73
Basketball LFB	15 416	11 215	0,73
Handball D1M*	23 880	15 470	0,65
Volleyball LAM	10 880	11 520	1,06
Volleyball LBM	6 345	7 536	1,19
Volleyball LAF	7 058	7 005	0,99

Sources : LFP, LNR, LNB, FFBB, LNH, FFHB, LNV

**sur la base du budget prévisionnel*



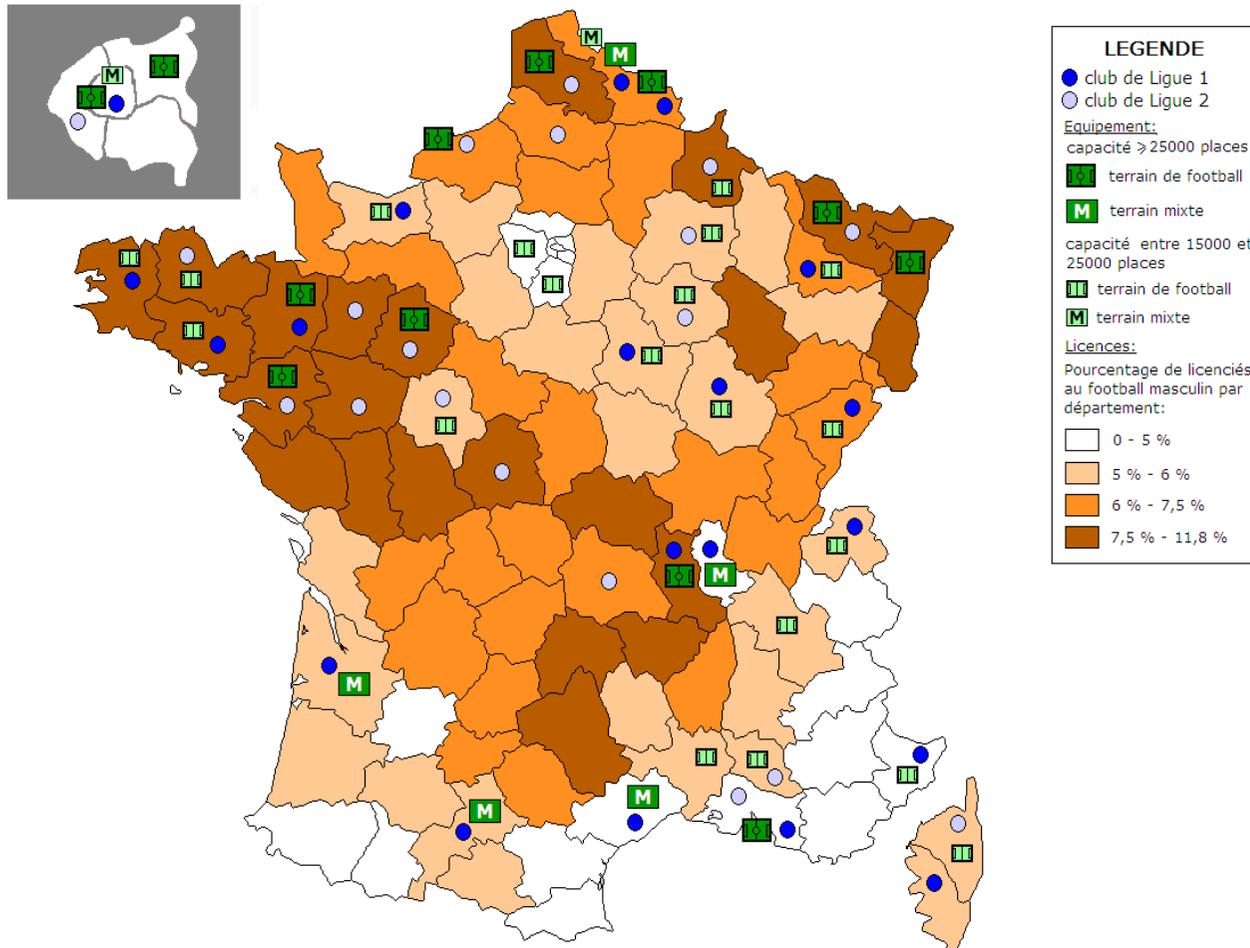
Annexes

11 Analyse cartographique de la répartition des clubs professionnels, des enceintes sportives et des taux de pratique licenciée, 2011-2012

Méthodologie de lecture des cartes

- Les disciplines étudiées ici sont le football masculin, le rugby masculin, le basketball masculin et féminin, le handball masculin et féminin et le volley-ball masculin et féminin.
- Chaque carte présente, par département et par discipline, la présence de clubs professionnels (source : ligues et fédérations), les équipements sportifs permettant d'accueillir un public important (source MSJEPVA - Recensement des équipements sportifs) et le taux de licences rapporté à la population (source MSJEPVA et INSEE) pour la saison 2011/2012.
- Cette présentation permet d'identifier le degré de corrélation entre la présence de clubs professionnels dans un département, l'existence d'enceintes sportives et le taux de pratique licenciée.
- Concernant le basketball, le handball et le volley-ball, la capacité d'accueil minimale d'une grande salle a été fixée à 3 000 places pour différents motifs :
 - L'affluence moyenne à un match de basketball (clubs de Pro A et de Pro B confondus) est de 2 950 spectateurs en 2011-12.
 - La capacité requise pour un grand match de D1 masculine de handball (afin notamment que la retransmission télévisée soit possible) est de 3 000 places selon la LNH.
 - Les plus grands matchs de ligue A de volley-ball masculin et féminin peuvent accueillir plus de 3 000 spectateurs (chiffres de la LNV 2011-12).
- Ces grandes salles ne sont généralement pas spécialisées, et sont donc susceptibles d'accueillir des matchs de basketball, de handball et de volley-ball. Leur cartographie est donc reprise à l'identique pour tous les sports de salle. Dans le cas où le nombre de clubs des différentes disciplines est supérieur au nombre d'équipements, la question d'une utilisation partagée se pose inévitablement.

Football masculin:
Clubs de L1 et de L2, moyens et grands équipements, taux de licences



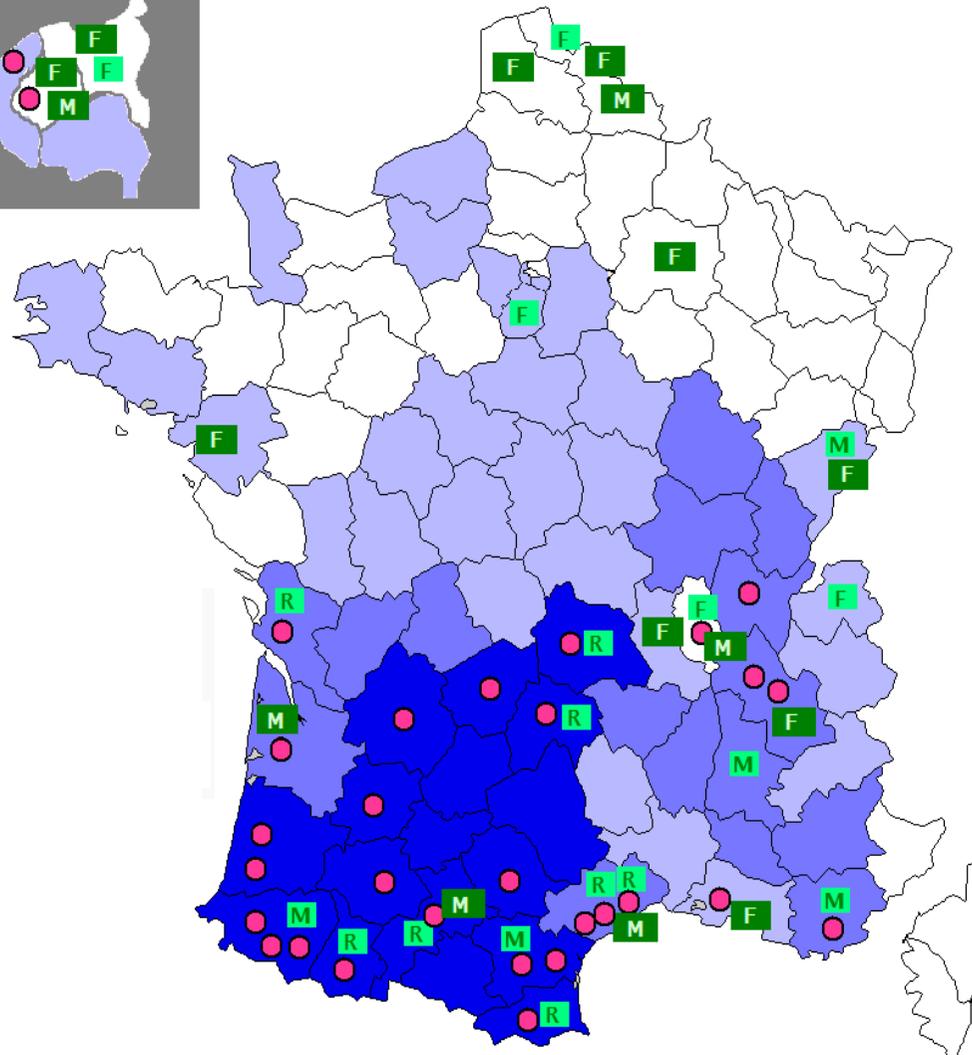
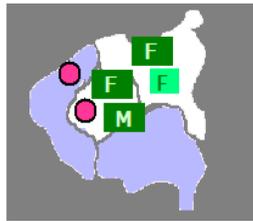
Concernant le football masculin, il semble difficile d'établir une corrélation entre la présence de clubs professionnels et le taux de pratique licenciée en amateur. Par exemple, dans les départements des Bouches-du-Rhône, de l'Hérault, des Alpes-Maritimes et de Paris, la pratique licenciée est très faible alors que ces départements possèdent tous un club en Ligue 1 (celui des Bouches-du-Rhône abrite aussi un club de Ligue 2). En revanche, 20 des 28 départements présentant un taux de pratique licenciée élevé, situé entre 6 et 7,5 %, n'abritent pas de club professionnel. Cette situation est encore plus frappante dans des départements du Nord-est (Bas-Rhin, Haut-Rhin, Haute-Marne), avec des taux de pratique licenciée supérieurs à 7,5 % et n'abritant aucun club professionnel en L1 ou L2.

L'on peut tout de même constater une corrélation en Bretagne et dans les Pays de la Loire, dont les départements présentent à la fois des clubs professionnels et des taux de pratique licenciée élevés.

Concernant la question des équipements, même si 32 clubs disposent d'un stade d'une capacité d'accueil de plus de 15 000 places, certaines distorsions peuvent être mises en lumière. 10 clubs de Ligue 1 jouent dans des stades ne pouvant pas accueillir 25 000 spectateurs, tandis que 5 clubs de Ligue 2 jouent dans des grands stades de plus de 25 000 places. De plus, la Corse comporte deux clubs mais seulement un stade moyen, alors que le Bas-Rhin n'abrite aucun club professionnel mais dispose d'un grand stade.

Rugby masculin:

clubs de Top 14 et de Pro D2, moyens et grands équipements, taux de licences



LEGENDE

● club professionnel

Équipement:
d'une capacité

> 20000 places
R terrain de rugby
M terrain mixte
F terrain de football

de 10000 à 20000 places
R terrain de rugby
M terrain mixte
F terrain de football

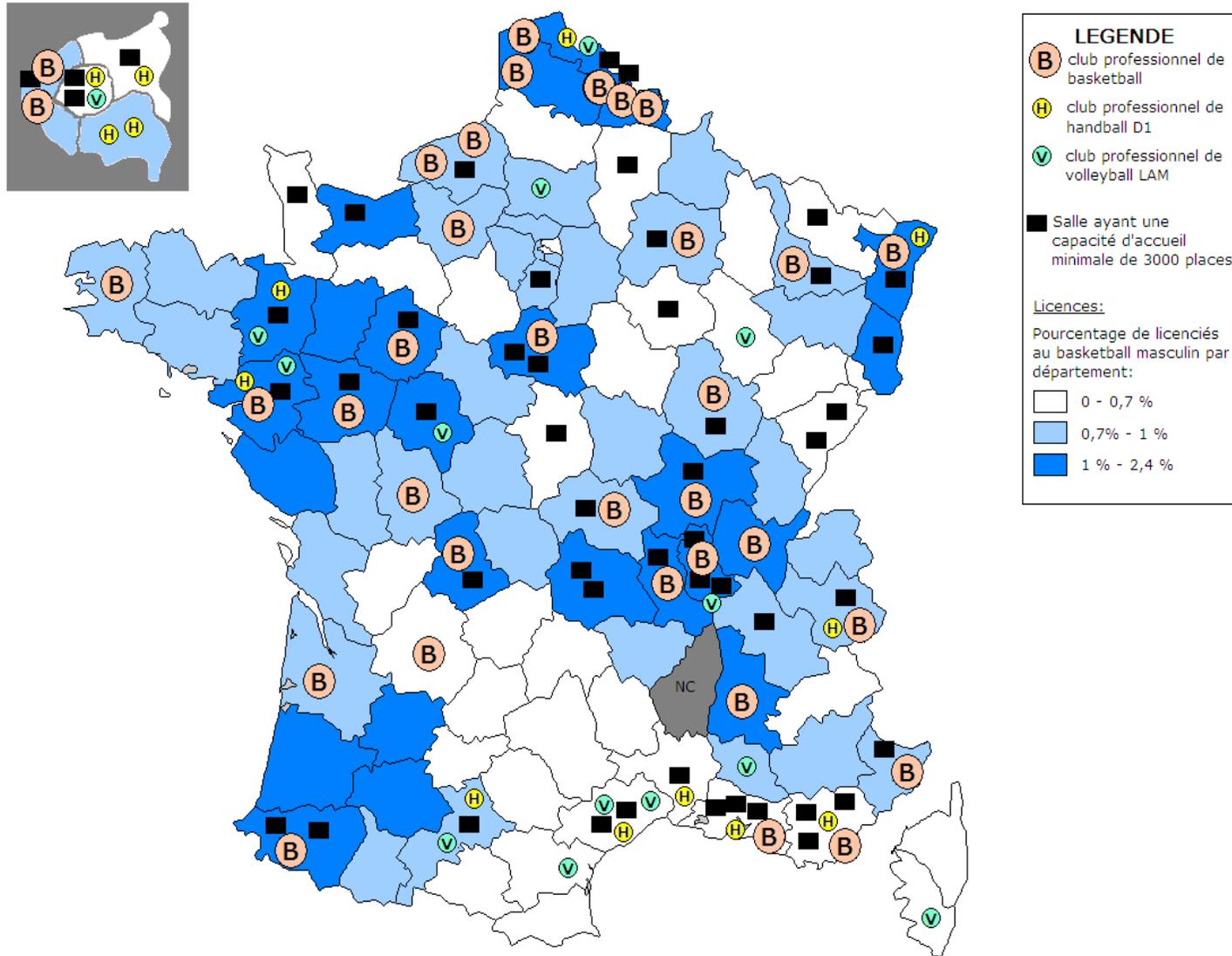
Licences:
Pourcentage de licenciés au rugby masculin par département:

□ 0 - 0,5%
 □ 0,5% - 1%
 □ 1% - 2%
 □ 2% - 5,15%

La corrélation entre la présence de clubs professionnels et le taux de pratique licenciée est évidente dans le cas du rugby professionnel, mais ceci tient également à la forte culture rugbystique dans le Sud-ouest de la France.

Concernant les équipements, 7 clubs se situant dans 6 départements présentant un fort taux de licences n'ont pas de stade pouvant accueillir un minimum de 10 000 places, et pour 8 clubs situés dans 3 départements (Hérault, Pyrénées-Atlantiques et Aude) ne sont identifiés que 5 équipements de capacité supérieure à 10 000 places.

Basketball masculin :
clubs de basketball-handball-volleyball (BHV) masculins, équipements BHV et
taux de licences de basketball

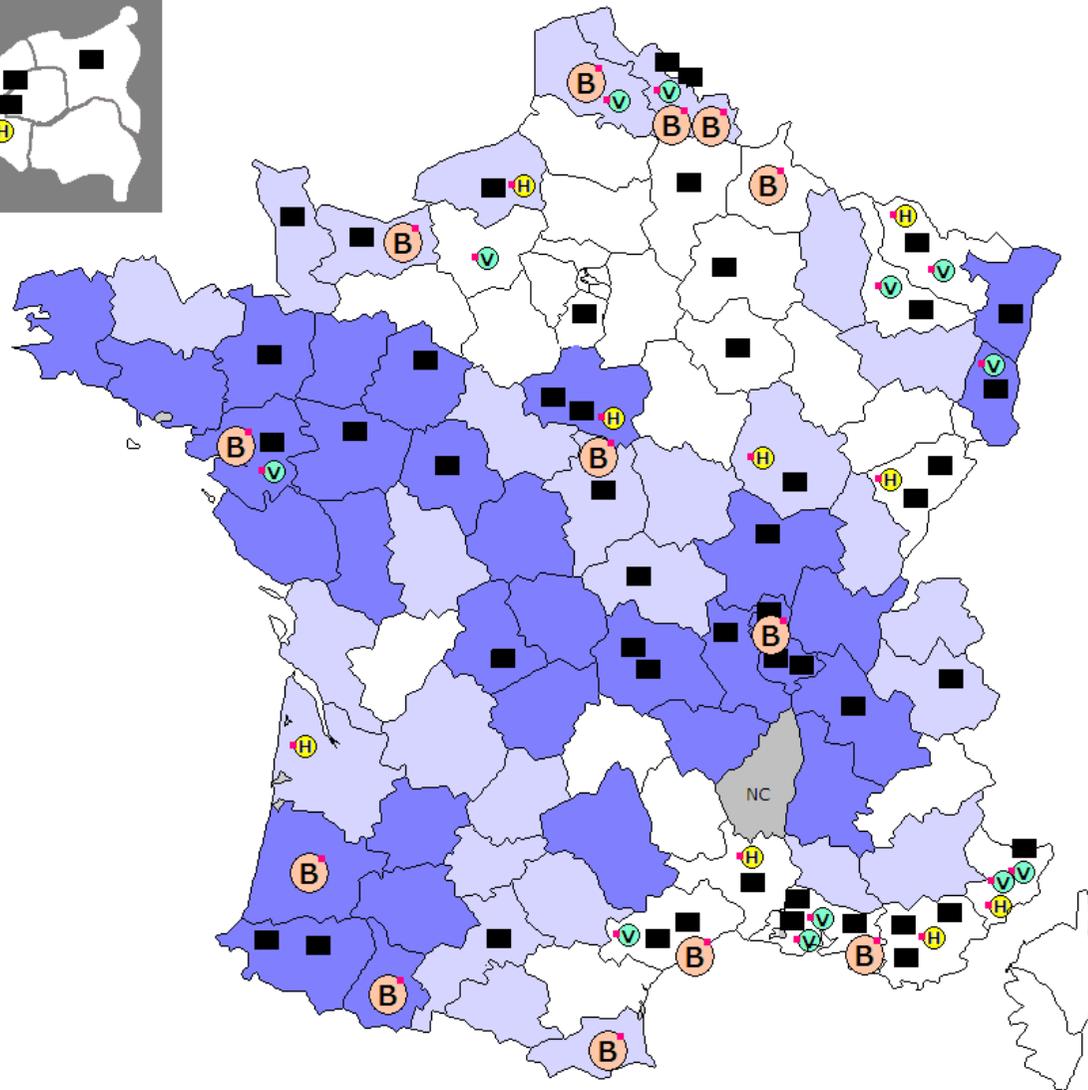


Parmi les 32 clubs professionnels de basketball (Pro A et Pro B), seuls 3 sont présents dans un département ayant un faible taux de pratique licenciée (inférieur à 0,7 %), et 14 d'entre eux sont abrités dans des départements présentant un taux de pratique licenciée moyen (de 0,7 à 1 %), ce qui signifie que 17 clubs professionnels, représentant donc la moitié de l'ensemble des clubs professionnels, se situent dans les 24 départements présentant les taux de pratique licenciée les plus élevés.

Il existe donc une corrélation significative entre la présence de clubs professionnels et le taux de pratique licenciée.

Concernant les équipements, 9 clubs ne disposent d'aucune salle ayant une capacité d'accueil de 3 000 places dans leur département, et, à l'inverse, 17 clubs se trouvent dans un département où il existe plus de salles de grande capacité que de clubs professionnels de basketball, handball et/ou volley-ball.

Basketball féminin :
clubs de BHV féminins, équipements BHV et taux de licences de basketball



LEGENDE

- B** club professionnel de basketball LFB
- H** club professionnel de handball D1F
- V** club professionnel de volleyball LAF
- Salle ayant une capacité d'accueil minimale de 3000 places

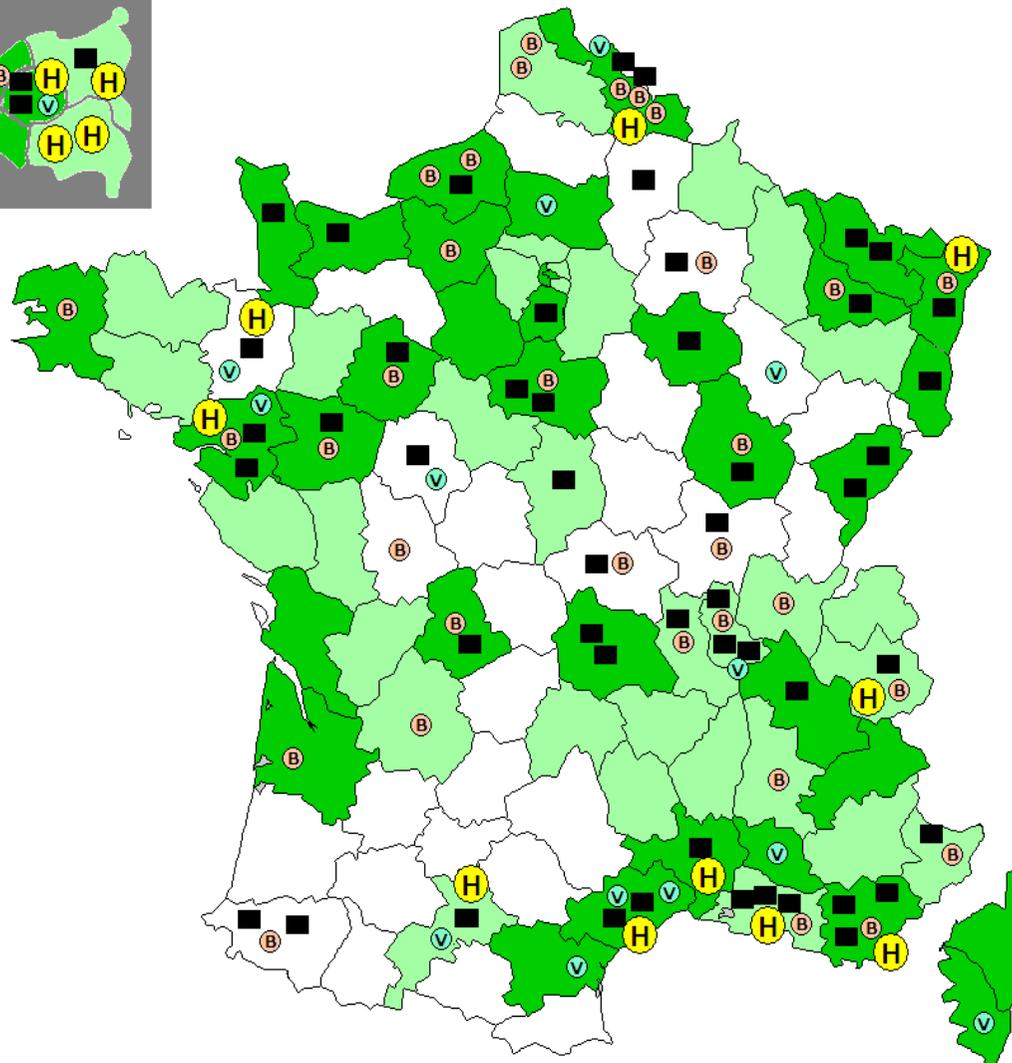
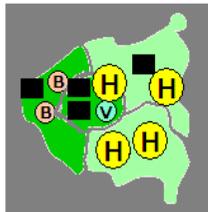
Licences:
Pourcentage de licenciés au basketball féminin par département:

- 0 - 0,35 %
- 0,35 % - 0,6 %
- 0,6 % - 2 %

Les départements présentant un taux de licenciement faible (inférieur à 0,35 %) abritent 3 clubs professionnels, ceux ayant un taux moyen abritent 7 clubs et ceux ayant un taux fort (supérieur à 0,6 %) abritent 4 clubs. Il n'est donc pas évident de d'établir un lien entre la présence de clubs professionnels et la pratique licenciée.

Cependant, il est possible de lier les pratiques licenciées de basketball amateur masculin et féminin. En considérant les 25 départements présentant les plus forts taux de licences pour les hommes et pour les femmes, on remarque qu'ils en présentent 18 en commun.

Handball masculin :
clubs de BHV masculins, équipements BHV et taux de licences de handball



LEGENDE

- B club professionnel de basketball
- H club professionnel de handball D1
- V club professionnel de volleyball LAM
- Salle ayant une capacité d'accueil minimale de 3000 places

Licences:
Pourcentage de licenciés au handball masculin par département:

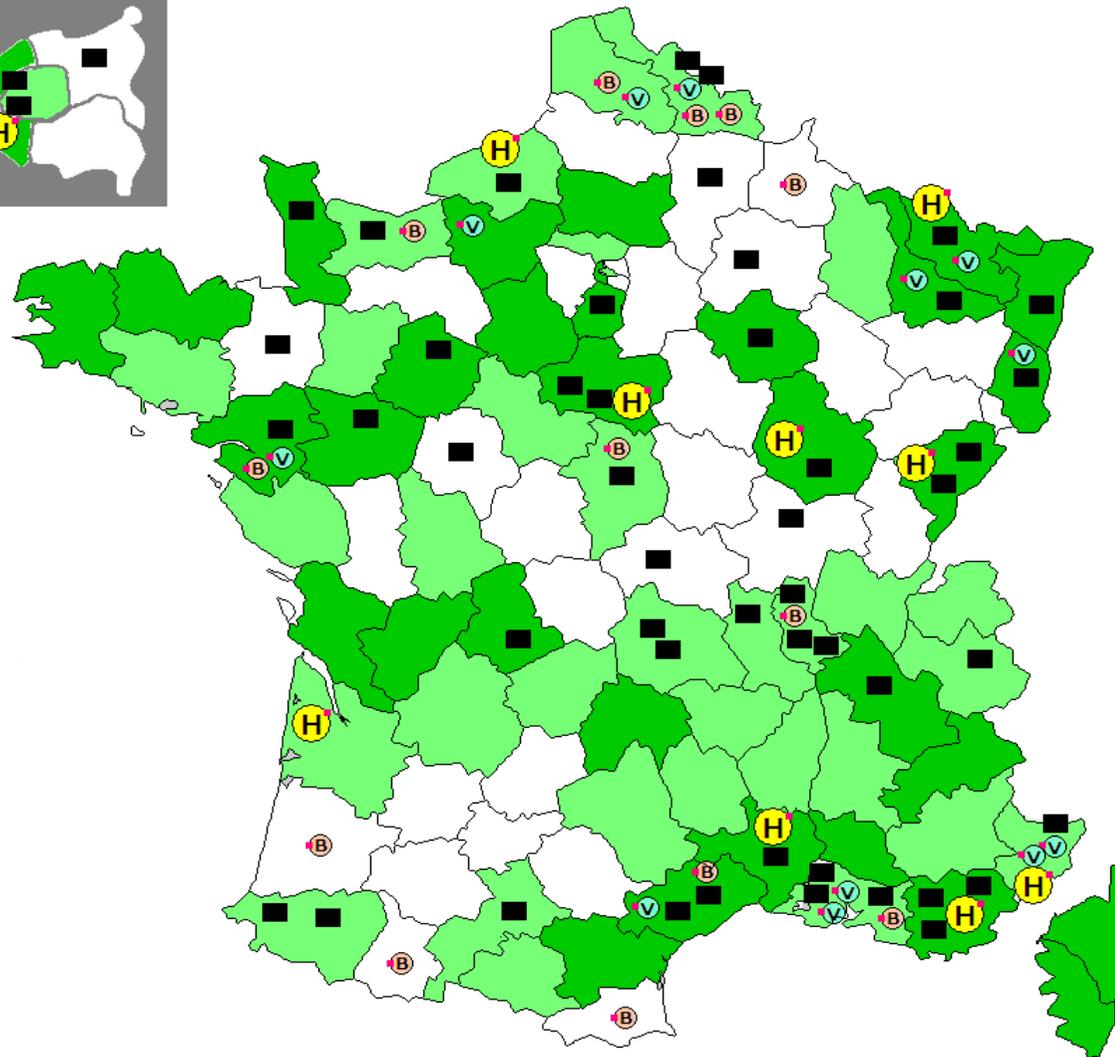
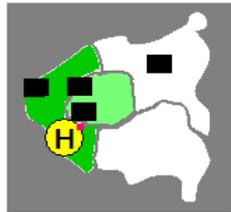
- 0 - 0,6 %
- 0,6 % - 1,1 %
- 1,1 % - 7 %

Parmi les 14 clubs de 1^{ère} division de handball, 6 se situent dans des départements présentant un fort taux de licences en sport amateur, 7 dans des départements ayant un taux de licences moyen, et un seul dans un département ayant un taux de licences faible.

Il est possible de constater, contrairement au football, rugby et basketball professionnels, que l'Île-de-France et le Sud-est de la France présentent un taux de pratique licenciée élevé.

L'ensemble des 14 clubs se situe dans des départements possédant au moins une salle pouvant accueillir 3 000 spectateurs, mais seuls les clubs de Saint-Raphaël et de Tremblay ne cohabitent pas avec d'autres clubs de volley-ball et/ou basketball dans leur département.

Handball féminin :
clubs de BHV féminins, équipements BHV et taux de licences de handball



LEGENDE

- club professionnel de basketball LFB
- club professionnel de handball D1F
- club professionnel de volleyball LAF
- Salle ayant une capacité d'accueil minimale de 3000 places

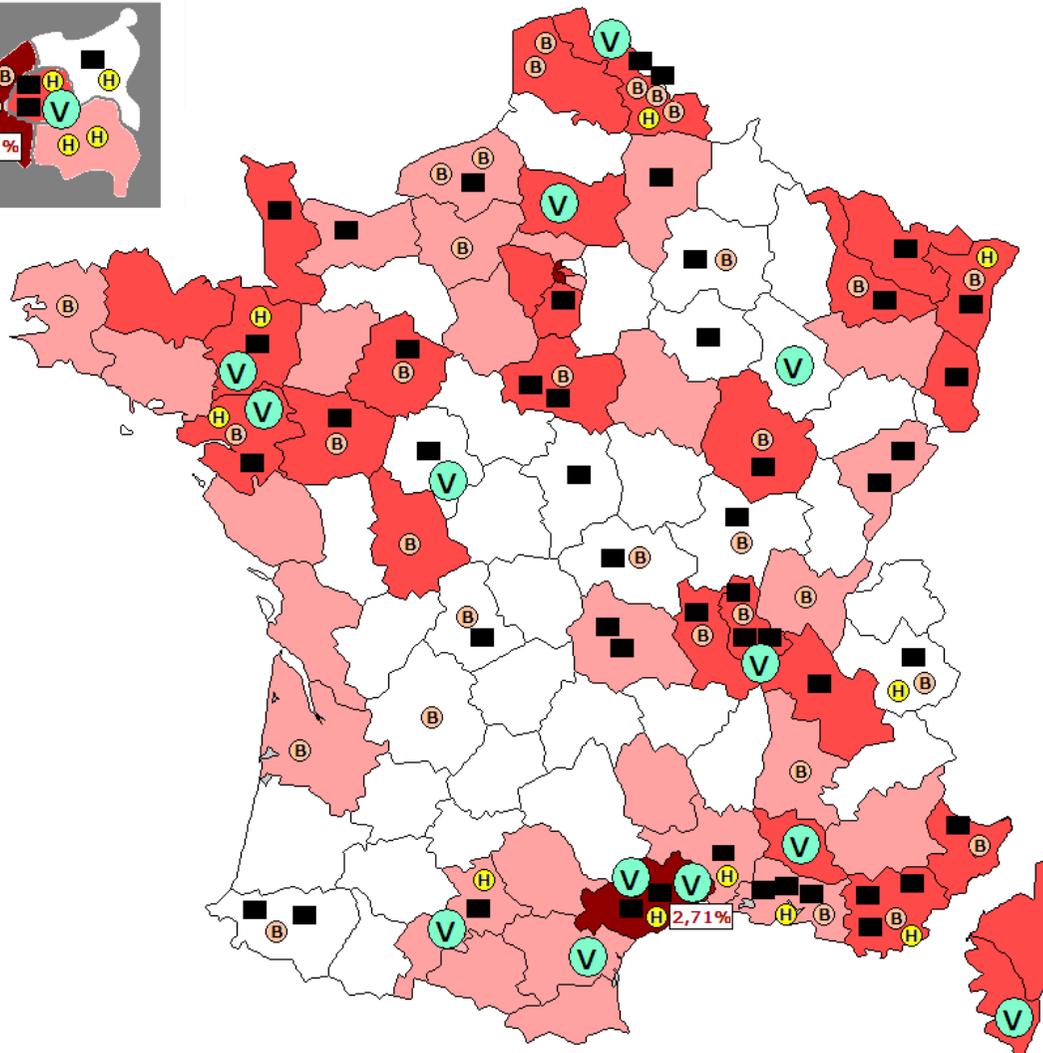
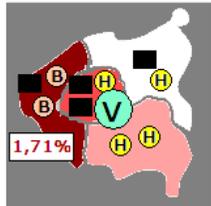
Licences:
Pourcentage de licenciés au handball féminin par département:

- 0 - 0,35 %
- 0,35 % - 0,7 %
- 0,7 % - 4,34 %

Les 10 clubs de 1^{ère} division féminine de handball se situent dans des départements présentant de forts taux de pratique licenciée de la discipline en amateur, dont 7 d'entre eux présentent un taux supérieur à 1 %, et 5 d'entre eux présentant un taux supérieur à 2 %, en sachant que le taux médian français est de 0,48 % et le taux moyen est de 0,46 %.

Il semble donc exister une forte corrélation entre la pratique licenciée et la présence de clubs professionnels, et il est également possible de constater, à l'instar du handball masculin, que le Sud-est de la France présente une forte pratique licenciée.

Volleyball masculin :
clubs de BHV masculins, équipements BHV et taux de licences de volley-ball



LEGENDE

- B club professionnel de basketball
- H club professionnel de handball D1
- V club professionnel de volleyball LAM
- Salle ayant une capacité d'accueil minimale de 3000 places

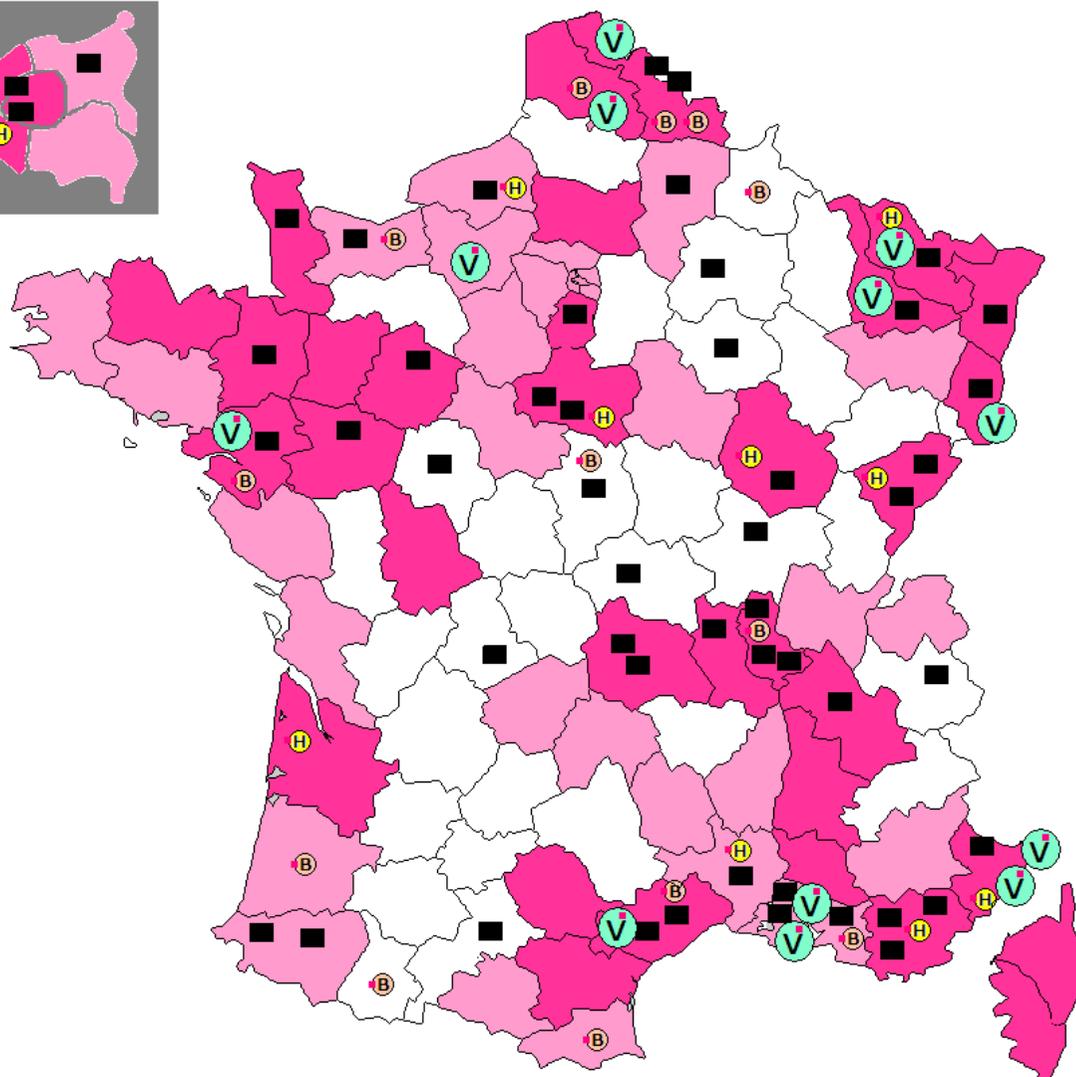
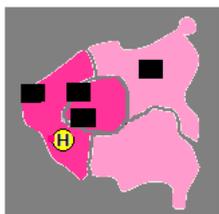
Licences:
Pourcentage de licenciés au volleyball masculin par département:

- 0 - 0,1 %
- 0,1 % - 0,2 %
- 0,2 % - 1 %
- > 1 %

10 des 14 clubs de Ligue A de volley-ball se situent dans les 26 départements les plus licenciés, avec des taux supérieurs à 0,24 %, alors que le taux médian français s'établit à 0,11 %.

4 clubs se situent dans des départements ne comportant pas de salle pouvant accueillir 3 000 spectateurs, et 9 clubs se trouvent dans un département qui compte plus de clubs professionnels de basketball, volley-ball et/ou handball que de salles de grande capacité.

Volleyball féminin :
clubs de BHV féminins, équipements BHV et taux de licences de volleyball



LEGENDE

- B club professionnel de basketball LFB
- H club professionnel de handball D1F
- V club professionnel de volleyball LAF
- Salle ayant une capacité d'accueil minimale de 3000 places

Licences:
Pourcentage de licenciées au volleyball féminin par département:

- 0 - 0,07 %
- 0,07 - 0,15 %
- 0,15 % - 2,08 %

A l'instar du volley-ball masculin, la pratique licenciée du volley-ball féminin semble liée à la présence de clubs professionnels de Ligue A; en effet, 9 des 12 clubs se situent dans les 30 départements les plus licenciés.

Annexes

Rapport

12 Montant de la taxe sur les spectacles (réunions sportives) perçue en 2011

IMPÔT SUR LES RÉUNIONS SPORTIVES			
ANNÉE 2011 - RÉPARTITION PAR RECETTE RÉGIONALE DES DOUANES			
(en euro)			
RECETTE	1ère CATEGORIE	3ème CATEGORIE	
REGIONALE	Autres que 3ème catégorie	Courses automobiles, tirs aux pigeons	TOTAL
NICE	285 484	7 419	292 903
MARSEILLE	-	-	-
PROVENCE	92 084	74 217	166 301
CAEN	21 098	-	21 098
PARIS IDF	-	-	-
DIJON	73 232	7 028	80 260
BESANCON	328 713	306	329 019
TOULOUSE	23 569	28 267	51 836
BORDEAUX	8 713	-	8 713
MONTPELLIER	4 607	1 851	6 458
RENNES	1 250 885	100 022	1 350 907
NANTES	695 009	334 495	1 029 504
ORLEANS	104 128	5 465	109 593
REIMS	333 235	4 478	337 713
NANCY	-	-	-
METZ	282 644	27 196	309 840
DUNKERQUE	1 631	-	1 631
LILLE	701 849	-	701 849
VALENCIENNES	-	-	-
CLERMONT-FD	205 976	240 309	446 285
BAYONNE	73 631	52 440	126 071
PERPIGNAN	7 177	-	7 177
STRASBOURG	50 118	16 466	66 584
MULHOUSE	-	-	-
LYON	1 229	13 397	14 626
CHAMBERY	135 417	971	136 388
PARIS	5 889 225	31 207	5 920 432
PARIS EST	2 204 207	358	2 204 565
DNRED	-	-	-
PARIS OUEST	12 171	-	12 171
ORLY	-	-	-
LE HAVRE	36 232	33 694	69 926
ROUEN	10 765	7 723	18 488
AMIENS	35 357	-	35 357
POITIERS	75 588	-	75 588
ROISSY	-	-	-
LEMAN	5 050	52	5 102
BASSE TERRE	-	-	-
F. DE FRANCE	3 503	-	3 503
CAYENNE	-	-	-
SAINT DENIS	348	-	348
BASTIA	-	-	-
TOTAL	12 952 874 €	987 361 €	13 940 235 €

Source : Direction générale des douanes et des droits indirects



Inspection générale
de l'administration

N°13-069/13-028

Inspection générale
des finances

N° 2013-M-034-02

Inspection générale
de la jeunesse et des sports

N° 2013 - I - 19

RAPPORT

MISSION D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN AU SPORT PROFESSIONNEL ET DES SOLIDARITÉS AVEC LE SPORT AMATEUR

VOLUME 3 – SCÉNARIOS DE RÉFORME

Établi par

Rémi DUCHÊNE
Inspecteur général de
l'administration

Pierre LEPETIT
Inspecteur général des
finances

Bertrand JARRIGE
Inspecteur général de la
jeunesse et des sports

- JUILLET 2013 -

SOMMAIRE

Introduction	1
1 Gouvernance et régulation du sport professionnel.....	3
1.1 La définition du sport et des sportifs professionnels	3
1.1.1 Pour les sports collectifs	4
1.1.2 Pour les sportifs.....	4
1.2 Un contrôle de gestion indépendant pour assurer l'équité des compétitions et la pérennité des clubs sportifs.....	5
1.2.1 Définir les règles pour assurer l'indépendance du pouvoir d'appréciation des organes de contrôle de gestion.....	6
1.2.2 Obtenir un cadre européen de régulation.....	6
1.2.3 S'assurer que les fédérations prennent les règlements nécessaires à l'application de la loi votée par le Parlement	7
1.3 Créer une autorité indépendante pour réguler les activités sportives professionnelles	8
2 Solidarité avec le sport amateur, protection de la formation	11
2.1 La nécessaire extension du champ d'application du principe de solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur	11
2.2 La question de la fixation d'un niveau minimal de solidarité financière « nette » de la ligue professionnelle vers la fédération.....	12
2.3 Les relations entre société sportive et association.....	13
2.3.1 Confier aux fédérations et aux ligues le contrôle des relations contractuelles entre les sociétés sportives et les associations support.....	13
2.3.2 Renforcer la transparence des relations contractuelles entre la société et l'association et limiter les possibilités de financement des activités de la société par l'association	14
2.4 La promotion de la formation des jeunes joueurs	15
2.4.1 Protéger l'investissement des clubs dans la formation.....	15
2.4.2 Favoriser la progression sportive des joueurs formés localement	15
2.4.3 Assurer un retour financier pour les établissements de l'État lorsqu'ils concourent à la formation des joueurs professionnels.....	16
2.5 L'amélioration des dispositifs de solidarité entre disciplines différentes	17
3 L'intervention des collectivités, la question des équipements sportifs	19

3.1	Contrôle et évaluation des concours financiers des collectivités territoriales	19
3.1.1	Comptabilisation et emploi des subventions.....	19
3.1.2	Achats de prestations	21
3.1.3	Maîtrise du niveau des subventions et achats de prestations	21
3.2	Développement et rénovation des équipements sportifs	23
3.2.1	Contexte général.....	23
3.2.2	Des risques mal maîtrisés.....	23
3.2.3	Les conditions d'utilisation des équipements publics par les clubs professionnels.....	25
	ANNEXE – Lettre de mission complémentaire.....	27

INTRODUCTION

À l'issue du comité de pilotage du 28 mai 2013, la ministre des Sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, a adressé le 14 juin une deuxième lettre de mission (cf. annexe) aux inspections générales pour leur demander d'approfondir leurs propositions selon trois orientations :

1/ « ...revisiter les modalités de gouvernance du sport professionnel », « élaborer ainsi des propositions en matière de caractérisation du sport professionnel, d'adaptation des statuts des fédérations ou des ligues, de régulation des compétitions et de renforcement des prérogatives et de l'indépendance des directions nationales du contrôle de gestion » ;

2/ relativement « à la solidarité entre sport professionnel et sport amateur », « préciser les modalités de solidarité entre ligue professionnelle et fédération » et « encadrer différemment les relations entre sociétés sportives et associations. Vous veillerez également à me faire des propositions pour assurer un juste retour au club et à la collectivité publique qui ont permis de faire émerger, par la formation dispensée, un sportif bénéficiant de gains financiers importants. Il est enfin attendu des préconisations sur l'amélioration des dispositifs de solidarité entre disciplines différentes » ;

3/ « proposer des mesures visant à mieux cibler, encadrer et sécuriser les modes d'intervention de l'État et des collectivités. À ce titre, le contrôle et l'évaluation des concours financiers reste à préciser ; en outre, la question des équipements sportifs est fondamentale. Vous rechercherez les conditions pour trouver un meilleur équilibre dans le financement de leur construction, dans le partage des risques et dans les conditions de leur exploitation ».

Après avoir procédé à quelques entretiens complémentaires pour éclairer sa réflexion et tenu plusieurs réunions d'échanges avec les différents partenaires concernés (mouvement sportif, fédérations, ligues professionnelles, associations d'élus, organisations syndicales), la mission a élaboré les présentes propositions. Celles-ci ne conduisent pas à changer radicalement les conditions dans lesquelles sont exercées les activités sportives professionnelles mais à adapter le cadre réglementaire et financier avec l'objectif d'assurer la pérennité de l'activité des clubs et l'équité des compétitions, ainsi que le renforcement des instruments de solidarité avec le sport amateur, conformément aux orientations fixées.

Rapport

1 GOUVERNANCE ET RÉGULATION DU SPORT PROFESSIONNEL

Les fédérations sportives délégataires exercent un pouvoir réglementaire par délégation du ministre chargé des sports, sous le contrôle du juge administratif. À ce titre elles ont le pouvoir d'édicter des 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 (article L. 131-16 du code du sport). 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 ni *a priori*, ni *a posteriori* sur l'opportunité ou le contenu de ces règlements¹. La doctrine en matière d'exercice du pouvoir réglementaire² rappelle cependant que « *le pouvoir réglementaire qu'exercent certaines fédérations sportives ne peut se concevoir que de manière étroite* ». Dès lors, il faut se demander si ce pouvoir réglementaire ne devrait pas être mieux encadré pour lui donner plus de légitimité et plus d'efficacité. Dans le secteur du sport professionnel l'objet de ce pouvoir est en effet de plus en plus d'exercer une régulation sur un marché, plutôt que de simplement organiser des compétitions sportives.

1.1 LA DÉFINITION DU SPORT ET DES SPORTIFS PROFESSIONNELS

La question de la définition des activités professionnelles est importante pour circonscrire le périmètre d'application des mesures législatives, réglementaires, fiscales ou des décisions d'aides financières applicables aux organisations sportives et aux acteurs.

Le ministère chargé des sports retient une double approche³ :

- « *La première permet d'appréhender le sport professionnel comme une branche du sport fédéral. Lorsque l'activité fédérale englobe un secteur de pratique professionnelle, la fédération en fixe généralement les contours en précisant quelles sont les compétitions ouvertes aux professionnels et en qualifiant de sportifs professionnels les sportifs y participant. Ceux-ci, dans ce secteur, sont majoritairement des salariés. C'est aujourd'hui le modèle dominant. On le retrouve dans les sports collectifs : basketball, cyclisme, football, handball, hockey sur glace, rugby, volley-ball...* »
- « *La seconde s'attache à identifier les sportifs qui évoluent au plus haut niveau de leur discipline et qui vivent des revenus issus leur pratique sportive (souvent en tant que travailleurs indépendants : rémunération de leur participation à des compétitions, contrats de sponsoring et de partenariat) sans appartenir à un secteur professionnel déterminé comme tel par le cadre fédéral : golf, natation, tennis, tennis de table.* »

Pour les sports collectifs, la désignation des compétitions à caractère professionnel est opérée, par chaque fédération, selon des critères qui lui sont propres. Parmi les sportifs individuels, nombreux sont ceux qui tirent un certain revenu de leur pratique sportive, sans pour autant être qualifiés de sportifs professionnels au sens de la convention collective nationale du sport.

¹ En dehors d'une possibilité de déférer un acte au juge administratif avec demande de suspension (art. L. 131-20) et d'une procédure particulière de consultation pour les règlements relatifs aux équipements sportifs.

² Bertrand Faure, « Le problème du pouvoir réglementaire des autorités administratives secondaires » Cahiers du Conseil Constitutionnel n°19 (Dossier lois et règlements) – janvier 2006.

³ www.sport.gouv.fr, rubrique « Sport professionnel ».

Rapport

1.1.1 Pour les sports collectifs

Pour faciliter l'identification des activités professionnelles, il pourrait être demandé à chaque fédération de définir de façon explicite ce que sont les critères pour participer aux compétitions professionnelles (art. L.131-16 du code du sport). Sur cette base la fédération ou, par délégation, la ligue délivrerait une licence (*cf.* point 2 ci-après) aux organisations sportives qui satisferaient à ces critères. Ces organisations seraient soumises aux règles applicables au sport professionnel et pourraient bénéficier des mécanismes de soutien ou d'allocation de ressources mutualisées (par exemple les droits TV) organisés par la fédération ou la ligue.

Cette solution présenterait l'avantage de tenir compte de la diversité des sports collectifs tant dans l'organisation que dans le statut des joueurs ou des modes de financement. Mais elle ne permettrait pas de s'assurer que tous les clubs professionnels respectent un corpus minimal de règles.

Aussi pourrait-on envisager que soit inséré dans le code du sport, après consultation du CNOSF, un article donnant la liste minimale des critères à respecter par une organisation sportive qui souhaite être admise à une compétition professionnelle. Ces critères seraient mis en œuvre par les fédérations et les ligues qui pourraient les compléter dans les conditions définies ci-dessus.

Proposition 1 : Insérer dans le code du sport, après consultation du CNOSF, un article donnant la liste minimale des critères à respecter par une organisation sportive qui souhaite être admise à une compétition professionnelle.

Proposition 2 : Sur la base de la liste minimale des critères définie par le code du sport, demander à chaque fédération de définir les critères que doivent satisfaire les clubs qui souhaitent participer aux compétitions professionnelles qu'elle organise, de mettre en œuvre une procédure de contrôle de ces critères et d'attribuer en conséquence la « licence club » permettant de participer aux compétitions professionnelles.

1.1.2 Pour les sportifs

Compte tenu de la diversité des situations et de l'enjeu limité pour les pouvoirs publics, qui est d'éviter de faire bénéficier d'aides ou de soutien des personnes dont le revenu est élevé, il suffirait de subordonner l'octroi d'aide ou de soutien à une condition de ressources. Dans ce cas aucune personne domiciliée fiscalement à l'étranger ne serait éligible, à raison de l'impossibilité de contrôler lesdites ressources.

Cette solution aurait l'avantage de limiter l'intervention publique à ce qui est strictement nécessaire. Tout autre solution supposerait de créer un registre des sportifs professionnels avec une obligation déclarative annuelle, ce qui impliquerait un coût de gestion administrative pour l'État sans bénéfice supplémentaire pour la collectivité.

Proposition 3 : Subordonner l'octroi d'aide ou de soutien public à un sportif de haut niveau à une condition de ressources.

1.2 UN CONTRÔLE DE GESTION INDÉPENDANT POUR ASSURER L'ÉQUITÉ DES COMPÉTITIONS ET LA PÉRENNITÉ DES CLUBS SPORTIFS

La mission a fait le même constat que ceux de nombreux rapports depuis dix ans selon lequel, quelle que soit la qualité des travaux des organes de contrôle mis en place par les fédérations et les ligues, la situation économique des clubs professionnels reste fragile, voire se dégrade dans certaines divisions, et ceci quelle que soit la structure de leur financement. La quasi-totalité des clubs consacrent leurs ressources à financer la masse salariale et très peu sont en mesure de dégager les moyens pour financer les investissements qui seraient nécessaires à leur développement et à la sécurisation de leurs ressources.

Cette situation présente des risques importants pour la régularité des compétitions sportives dès lors que certains clubs peuvent, en ne tenant pas leurs engagements vis-à-vis des joueurs ou de leurs partenaires, priver de recettes un autre club au comportement loyal, voire perturber le déroulement du championnat en déposant leur bilan en cours de saison.

Elle présente également des risques pour les finances publiques, puisque l'habitude persiste de faire appel aux collectivités locales lorsqu'un club connaît des difficultés.

En dépit des efforts importants 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 législateur⁴ 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 (cf. point 4.1 du rapport de diagnostic).

Aujourd'hui, l'indépendance des DNCG est fragile, car elle ne repose que sur l'éthique individuelle des experts et des dirigeants des organisations sportives. Dans les 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, le risque de conflit d'intérêts est élevé, et ceci d'autant plus que ces organes de contrôle prendront des décisions difficiles qui influenceront significativement l'activité d'un club sportif. Ce risque est également accru lorsque « *les salariés permanents assurant le soutien administratif et technique de la Commission de contrôle des clubs professionnels de la DNCG sont des salariés de la ligue* »⁵.

La mission propose que l'État intervienne :

- pour garantir l'indépendance des organes de contrôle de gestion nationaux ;
- pour faire en sorte que le cadre européen du pouvoir réglementaire des fédérations sportives soit sécurisé ;
- pour que les fédérations prennent les règlements nécessaires à l'application de la loi votée par le Parlement.

⁴ L'article L. 132-2 du code du sport modifié par la loi du 1^{er} février 2012 demande 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.

⁵ Extrait du rapport de 2008 du secrétaire d'État à la prospective et à l'évaluation au Premier ministre sur la compétitivité des clubs de football professionnel français.

1.2.1 Définir les règles pour assurer l'indépendance du pouvoir d'appréciation des organes de contrôle de gestion

Compte tenu de l'enjeu que présente pour la collectivité le respect de l'équité des compétitions et la pérennité des clubs sportifs professionnels, l'État ne peut laisser aux fédérations sportives seules le soin de définir les règles qui doivent assurer « l'indépendance du pouvoir d'appréciation des organes de contrôle de gestion » en application de l'article L. 132-2 du code du sport.

Un décret devrait donc définir les conditions de nomination et de révocation, la durée des mandats, les incompatibilités, les règles relatives aux conflits d'intérêts et les modalités d'appel des décisions, ainsi que les moyens qui doivent être placés sous la responsabilité directe du président de ces organes de contrôle.

Ce texte devrait notamment proscrire toute possibilité, pour les organes de la fédération, de réformer les décisions des organes de contrôle de gestion, en dehors de la procédure formalisée d'appel. Il devrait également exclure les décisions des organes de contrôle de gestion du champ des litiges qui peuvent être soumis à la conciliation du CNOSF.

Par ailleurs, le progrès dans les pratiques des clubs sera fonction de la transparence assurée dans le processus de décision et des efforts qui seront déployés par les organes de contrôle pour prévenir leurs difficultés. À cet égard, il serait utile que, comme le font toutes les autorités de régulation, les organes de contrôle de gestion aient l'obligation de publier leurs décisions et de les commenter dans un rapport annuel, afin que chacun puisse connaître les bonnes pratiques et la doctrine en la matière.

<p>Proposition 4 : Prendre un décret d'application de l'article L. 132-2 du code du sport pour définir les conditions d'organisation et de travail des organes de contrôle de gestion.</p>

1.2.2 Obtenir un cadre européen de régulation

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comporte dans son article 165 des dispositions relatives au sport, mais les institutions européennes n'ont pas le pouvoir de procéder à des harmonisations législatives et réglementaires des États membres en ce domaine. L'Union et les États membres ne peuvent agir que par la voie de la coopération ou par des actions d'encouragement.

Dans ce cadre, la possibilité pour les organisations sportives de définir des règles et de les faire appliquer a été reconnue, au nom de la spécificité du sport, par la Cour de Justice⁶ et par la Commission dans sa communication du 18 janvier 2011⁷ sur la dimension européenne du sport.

L'appréciation au cas par cas de la compatibilité des initiatives des fédérations avec les règles du traité n'est cependant pas satisfaisante, car elle crée une incertitude juridique préjudiciable à l'efficacité de la régulation qu'exercent ces fédérations sur les clubs sportifs. En effet, hormis les quelques arrêts déjà rendus, ni la Cour, ni la Commission n'ont défini quelles sont les règles qui seraient compatibles avec le droit européen.

Il serait donc souhaitable que la Commission européenne précise dans une communication et, si nécessaire, dans un règlement d'exemption, comme elle l'a fait en ce qui concerne les services

⁶ Notamment dans l'affaire C-519/04 P, du 18 juillet 2006, *David Meca-Medina et Igor Majcen contre Commission européenne*.

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, intitulé « Développer la dimension européenne du sport. », 18 janvier 2011, COM (2011)° 12 final.

Rapport

sociaux économiques d'intérêt général, les conditions et les limites dans lesquelles les fédérations sportives peuvent, en édictant des règles d'organisation des compétitions, restreindre la concurrence et la liberté de circulation au sein de l'Union européenne.

Cette option ne permettra pas de créer une DNCG européenne comme le souhaitent les responsables du mouvement sportif, mais elle pourrait permettre d'obtenir assez rapidement une meilleure sécurité juridique pour les fédérations et créerait une incitation à agir pour les fédérations européennes dans chaque sport.

Proposition 5 : La France devrait demander à la Commission européenne de préciser dans une communication et, si nécessaire, dans un règlement d'exemption les conditions et les limites dans lesquelles les fédérations sportives peuvent, en édictant des règles d'organisation des compétitions, restreindre la concurrence et la liberté de circulation au sein de l'Union européenne.

Proposition 6 : Chaque fédération sportive devrait proposer à son organisation européenne d'adopter des règles et un mécanisme de contrôle à l'instar de ce qui a été fait par l'UEFA avec le *fair-play* financier, sans attendre que la Commission ait précisé sa position.

1.2.3 S'assurer que les fédérations prennent les règlements nécessaires à l'application de la loi votée par le Parlement

Sous réserve de leur compatibilité avec le droit européen, les fédérations détiennent de l'article L. 131-16 du code du sport un large pouvoir pour édicter des règles relatives aux conditions juridiques, administratives et financières auxquelles doivent répondre les associations et les sociétés sportives pour être admises à participer aux compétitions professionnelles qu'elles organisent. Ces fédérations n'ont cependant l'obligation de créer un organe de contrôle de gestion que lorsqu'elles ont constitué une ligue professionnelle. Par ailleurs, ces fédérations sont souveraines pour décider de l'opportunité de définir les règles applicables. C'est ainsi que seules certaines d'entre elles ont imposé un contrôle de la masse salariale ou le respect d'un nombre de joueurs formés localement, ont défini des règles relatives aux indemnités de mutation, ont mis en place une licence club. C'est également ainsi qu'à la connaissance de la mission, aucune fédération ne s'assure que les règles en matière d'aides d'État sont respectées par les clubs professionnels, alors qu'il s'agit d'une condition essentielle du respect de l'équité des compétitions.

La mise en œuvre des dispositions législatives votées par le Parlement est donc soumise à l'appréciation discrétionnaire des fédérations. Cette liberté laissée aux fédérations sportives est d'autant plus grande que celles d'entre elles qui sont reconnues d'utilité publique font un large usage de la faculté qui leur est donnée par l'article R. 131-12 du code du sport de mettre en œuvre à titre provisoire les modifications apportées à leurs statuts dès la date du dépôt de la demande tendant à l'approbation de ces statuts prévue par l'article 13-1 du décret du 16 août 1901⁸. Selon l'étude de 2010 citée en note, les derniers statuts approuvés de la Fédération française de football remonteraient au 10 mars 1987, alors même que de nombreuses modifications ont été apportées par la fédération depuis cette date.

Cette liberté est cependant encadrée par le juge administratif dont la jurisprudence considère que le « *statut de personne privée et leur association à l'organisation du service public par subdélégation ministérielle ne les autorisent pas à agir par ce moyen sur toute question en rapport*

⁸ Rapport IGA n°10-104-01 « La tutelle administrative exercée sur les fondations et associations reconnues d'utilité publique ».

Rapport

avec leur activité»⁹. Dans l'avis qu'il a rendu à la demande du Ministre des sports, le Conseil d'État a estimé que la fédération doit « *veiller à ce que les nouvelles normes qu'elle édicte présentent un caractère nécessaire pour l'exécution de la délégation qu'elle a reçue et soient proportionnées aux exigences de l'exercice de l'activité sportive réglementée* ». Il a estimé par ailleurs que « *la mission de service public confiée à une fédération délégataire ne confère pas à celle-ci une simple faculté dont elle serait libre d'user ou de ne pas user mais lui impose de prendre les mesures réglementaires nécessaires pour atteindre l'objet sur lequel porte la délégation* »¹⁰.

En dépit cet avis et de l'arrêt du Conseil d'État qui confirmait le pouvoir de sanction d'une DNCG¹¹, les pouvoirs dont dispose une fédération sportive pour effectuer la régulation économique recherchée par les articles L. 131-16 et L. 132-2 du code du sport restent incertains.

Il est donc indispensable de lever l'ambiguïté sur l'étendue du pouvoir réglementaire des fédérations sportives pour mettre en œuvre les objectifs définis à l'article L. 132-2 du code du sport : assurer la pérennité des associations et sociétés sportives, favoriser le respect de l'équité sportive et contribuer à la régulation économique des compétitions. On pourrait s'inspirer, à cet égard, des règles en vigueur dans les ordres professionnels (composition des collèges de décision, approbation des règlements par l'État ou pouvoir de demander une seconde délibération...). La mission n'a pu procéder à une étude approfondie des dispositifs qui pourraient être mis en œuvre compte tenu de la spécificité du mouvement sportif. Elle a cependant noté que, pour la jurisprudence, les ordres professionnels sont des personnes privées chargées de l'exécution d'un service public, comme le sont les fédérations sportives délégataires. Pourtant, si les décisions des ordres sont soumises au respect d'un certain formalisme, celles des fédérations sportives ne sont pas soumises à un tel encadrement.

Par ailleurs, il serait utile que tous les clubs sportifs qui participent à une compétition professionnelle soient soumis au contrôle de gestion, quel que soit leur statut et qu'une ligue professionnelle ait été constituée ou non.

Proposition 7 : Modifier l'article L. 132-2 du code du sport pour soumettre toutes les associations et sociétés sportives qui participent à une compétition professionnelle au contrôle des organes de contrôle de gestion concernant les règles administratives, juridiques et financières qui les régissent.

Proposition 8 : Donner à l'État, dans une forme qui respecte l'autonomie du mouvement sportif, les moyens d'encadrer le pouvoir réglementaire délégué aux fédérations sportives de façon à conforter ce pouvoir et à faire en sorte que les fédérations prennent les initiatives nécessaires pour définir les règles administratives, juridiques et financières nécessaires au regard de la situation du sport considéré pour mettre en œuvre la loi.

1.3 CRÉER UNE AUTORITÉ INDÉPENDANTE POUR RÉGULER LES ACTIVITÉS SPORTIVES PROFESSIONNELLES

Le renforcement de l'indépendance des organes de contrôle de gestion et du pouvoir réglementaire des fédérations pourrait ne pas suffire à faire face aux défis auxquels les clubs

⁹ Le problème du pouvoir réglementaire des autorités administratives secondaires - Bertrand FAURE - Cahiers du Conseil constitutionnel n° 19 (Dossier : Loi et règlements) - janvier 2006.

¹⁰ Conseil d'État, Assemblée générale, avis, n°369.474 du 20 Novembre 2003, JCP adm 2004, page 803, note G. Simon.

¹¹ Arrêt du CE du 19 Juillet 2010, *Entente Sannois St-Gratien contre fédération française de football et ligue de football professionnel*.

Rapport

professionnels ont à faire face. Même si le Parlement a demandé dans la loi 2012-158 du 1^{er} février 2012 que les organes de contrôle de gestion « contribuent à la régulation économique des compétitions », ces derniers ne sont 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. Il faut donc s'interroger, comme le faisait en 2008 le rapport sur la compétitivité du football professionnel, sur l'opportunité de confier cette régulation à une autorité indépendante. Plusieurs arguments plaident pour cette solution :

- au-delà du contrôle des ressources financières disponibles pour couvrir les charges, une régulation économique destinée à assurer l'équité des compétitions devrait s'intéresser au respect des règles de la concurrence sur le marché des activités économiques du sport professionnel, et en particulier au point de savoir si des aides publiques ne faussent pas le jeu de cette concurrence. Dans une perspective de banalisation du statut des sociétés sportives, les entreprises sportives pourraient être soumises aux règles du droit commun de la concurrence. Si cette solution ne peut être complètement retenue, c'est notamment en raison du fait que les clubs sportifs professionnels n'opèrent pas dans les mêmes conditions de marché que d'autres secteurs économiques. Les clubs sportifs sont, en effet, à la fois concurrents et interdépendants puisque, d'une part, chaque club a besoin d'un adversaire qui ait les mêmes chances de concourir et que, d'autre part, la qualité de la compétition dépend du maintien de tous les compétiteurs jusqu'à la fin de celle-ci. Il serait donc légitime que les clubs sportifs fassent l'objet d'une régulation de la concurrence spécifique, afin d'assurer la pérennité d'un nombre suffisant de concurrents ;
- le contrôle de l'équité des compétitions est déjà au cœur de plusieurs régulations qui affectent les clubs sportifs professionnels et dont les interventions pourraient s'avérer contradictoires : la régulation des paris sportifs par l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), le contrôle antidopage par l'Agence française de lutte contre le dopage, la régulation du secteur audiovisuel assurée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la concurrence sous le contrôle de l'Autorité de la concurrence et de la Commission européenne, la libre circulation au sein de l'Union européenne et l'interdiction des aides d'État qui faussent le jeu de la concurrence, sous le contrôle de la Commission européenne. L'arbitrage entre ces différentes sources du 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 ;
- cet arbitrage devrait en partie 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. Or l'intérêt des clubs sportifs n'est pas le seul en jeu, des considérations d'intérêt général doivent également être intégrées aux décisions. Un collège de personnalités indépendantes des intérêts du secteur, mais dotées d'une expertise suffisante, tant en matière de sports professionnels que de mise en œuvre des différentes formes de régulation, pourrait peser les différents intérêts en présence et assurer une régulation efficace ;
- l'addition de normes législatives et réglementaires, qui aurait pu constituer une solution pour traiter ces différents problèmes, a montré ses limites ces dernières années car, d'une part, les pratiques évoluent très vite et, d'autre part, aucun lieu n'a été prévu pour effectuer l'arbitrage entre les différentes considérations : déroulement de la compétition, concurrence, lutte anti dopage, contrôle des jeux en ligne, contrôle des interventions publiques, respect de la libre circulation...

Pour ces différentes raisons, il apparaît judicieux de créer une autorité de régulation des activités du sport professionnel, à laquelle seraient confiés le pouvoir d'édicter les règles et celui de les contrôler, dans l'objectif d'assurer l'équité des compétitions et la pérennité des clubs. Afin

Rapport

de renforcer la cohérence du dispositif, 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.

Proposition 9 : Créer une autorité de régulation des activités du sport professionnel, avec l'objectif d'assurer l'équité des compétitions et la pérennité des clubs.

2 Solidarité avec le sport amateur, protection de la formation

L'existence d'une solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur découle du principe d'unité du sport, qui est un des fondements du modèle français d'organisation du sport.

La formation des jeunes sportifs est un enjeu clé de cette solidarité. En effet, pour les disciplines concernées, l'accès au plus haut niveau ne peut se faire que dans le cadre du professionnalisme. Aussi, dans le cadre des parcours d'excellence sportive définis par la fédération, les associations sportives, les structures fédérales, les établissements de formation de l'État et les sociétés sportives sont amenés à coopérer.

Pour autant, le diagnostic a mis en évidence les limites des mécanismes de solidarité existant aujourd'hui entre les fédérations et les ligues professionnelles, de même qu'entre les sociétés sportives et leurs associations support. Par ailleurs, la protection de l'investissement dans la formation mérite d'être renforcée.

2.1 LA NÉCESSAIRE EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION DU PRINCIPE DE SOLIDARITÉ ENTRE LE SPORT PROFESSIONNEL ET LE SPORT AMATEUR

Le terme de « solidarité » entre le sport professionnel et le sport amateur n'est cité que dans le seul article L. 333-3 du code du sport, dont la portée est restreinte :

- il ne s'applique que lorsque les droits d'exploitation audiovisuelle ont été cédés par la fédération aux sociétés sportives, ce qui ne concerne aujourd'hui que le football ;
- l'enjeu de la solidarité financière est limité à la répartition des droits télévisuels commercialisés par la ligue ;
- le niveau de cette solidarité financière est librement fixé par la convention entre la fédération et la ligue.

Dans les faits, seul le football a mis en place un mécanisme aboutissant au versement net de flux financiers significatifs de la ligue professionnelle vers la fédération (10 à 13 M€ par an depuis la saison 2010/2011) ; ce montant ne représente toutefois que moins de 1 % de l'ensemble des dépenses des clubs professionnels de football.

Il apparaît donc nécessaire d'étendre le champ d'application du principe de solidarité ; la mission formule à cet effet la proposition suivante :

Proposition 10 : Étendre le principe de solidarité du sport professionnel envers le sport amateur à toutes les disciplines où la fédération (ou la ligue qu'elle a constituée) organise des compétitions à caractère professionnel.

Cette mesure concernerait l'ensemble des compétitions professionnelles organisées dans le cadre fédéral, quel que soit le choix institutionnel opéré par la fédération pour la structuration des activités professionnelles (création d'une ligue dotée de la personnalité morale, création d'une ligue interne à la fédération, voire gestion en direct par la fédération).

Il s'agirait alors de compléter l'article L. 131-16 du code du sport (relatif au champ de la délégation) pour prévoir que les fédérations délégataires définissent, pour les compétitions à caractère professionnel qu'elles organisent, les conditions dans lesquelles les participants à la compétition contribuent à la solidarité avec le sport amateur.

Rapport

Bien entendu, cette solidarité peut s'exprimer sous une forme financière, mais aussi par d'autres mécanismes tels que l'obligation, pour les clubs professionnels, d'inscrire des équipes dans les divisions amateur et les compétitions de jeunes.

Lorsque la fédération a constitué une ligue professionnelle dotée de la personnalité morale, la convention entre la fédération et la ligue, devrait obligatoirement contenir des dispositions relatives à la solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur. Cette exigence serait mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 132-1 du code du sport et explicitée dans la partie réglementaire (R. 132-9 et suivants).

On notera que ce dispositif n'impose pas la mise en place d'un mécanisme de solidarité lorsque les compétitions sont organisées par une personne privée, dans le cadre d'un circuit de compétitions défini au niveau international. Une telle règle ne pourrait être édictée que par les fédérations internationales¹².

2.2 LA QUESTION DE LA FIXATION D'UN NIVEAU MINIMAL DE SOLIDARITÉ FINANCIÈRE « NETTE » DE LA LIGUE PROFESSIONNELLE VERS LA FÉDÉRATION

L'examen de la situation actuelle des relations financières entre fédérations et ligues montre que les flux peuvent être divers et dirigés tant de la ligue vers la fédération que dans le sens inverse. La mission s'est donc interrogée sur la possibilité de prévoir un niveau minimal de contribution « nette » de la ligue à la fédération (éventuellement calculé sur plusieurs années pour tenir compte du cycle des calendriers sportifs).

Il n'est toutefois pas formulé de proposition en ce sens compte tenu :

- de la diversité des situations économiques des fédérations et ligues professionnelles, qui rend difficile la fixation d'une norme unique ;
- de la multiplicité des formes de solidarité entre sport professionnel et sport amateur, qui ne peuvent toutes être évaluées au plan financier ;
- du risque que le niveau « minimal » de solidarité qui serait déterminé devienne également, de fait, le niveau « maximal » de cette contribution.

¹² À l'instar de la FIFA, qui a prévu une contribution de solidarité à l'occasion du transfert d'un joueur, au profit des clubs ayant pris part à sa formation et à son éducation entre les saisons de son 12^{ème} et de son 23^{ème} anniversaire.

Rapport

Il est cependant souhaitable de parvenir à une meilleure transparence des relations financières entre fédération et ligue ; à cet effet, la proposition suivante est formulée :

Proposition 11 : Présenter, à l'occasion des assemblées générales approuvant les comptes des fédérations et ligues professionnelles, un document retraçant, durant l'exercice écoulé, les relations financières et le jeu des mécanismes de solidarité entre sport professionnel et sport amateur, certifié par le commissaire aux comptes.

2.3 LES RELATIONS ENTRE SOCIÉTÉ SPORTIVE ET ASSOCIATION

Le code du sport encadre les relations, notamment financières, entre les sociétés sportives et les associations, au travers des dispositions relatives à la convention passée entre l'association et la société (art. L. 122-14 et suivants, art. R. 122-8).

Le diagnostic a fait apparaître les limites de ce dispositif :

- le contrôle des conventions société/association par l'autorité administrative est peu opérant ;
- aucun organisme n'est en mesure de présenter une vue d'ensemble des relations contractuelles entre sociétés et associations ;
- à l'occasion de ses déplacements, la mission a constaté que les relations entre la société et l'association étaient souvent complexes et qu'elles donnaient parfois le sentiment d'une solidarité « à rebours », l'association contribuant au financement de la société par des achats de prestation, des opérations immobilières ou le versement d'avances en compte courant.

Afin de remédier à cette situation, deux évolutions principales peuvent être envisagées.

2.3.1 Confier aux fédérations et aux ligues le contrôle des relations contractuelles entre les sociétés sportives et les associations support

Proposition 12 : Transférer aux fédérations, avec le concours des ligues, le pouvoir d'approbation des conventions société/association et leur en confier le suivi. En cas d'impossibilité pour la société et l'association de se mettre d'accord pour le renouvellement de la convention à son terme, permettre à la fédération et à la ligue de régler, dans l'attente d'un accord des parties, les relations entre la société et l'association.

L'article L. 122-15 du code du sport serait modifié pour confier à la fédération, avec le concours de la ligue qu'elle a éventuellement créée, l'approbation de la convention passée entre l'association et la société. La fédération et la ligue seraient également chargées d'assurer le suivi de l'exécution de ces conventions et pourraient demander à cet effet tout document aux sociétés et associations.

La mesure permettrait d'alléger la charge de travail des services déconcentrés de l'État, sans alourdir celle des fédérations et ligues, qui sont, dès à présent, consultées par le préfet avant approbation de la convention.

La proposition relative à la situation de non renouvellement de la convention association/société permettrait notamment de traiter le sujet du numéro d'affiliation de l'association, nécessaire à l'inscription des équipes professionnelles dans les compétitions et dont l'utilisation par la société sportive peut être remise en cause dans ce cas.

2.3.2 Renforcer la transparence des relations contractuelles entre la société et l'association et limiter les possibilités de financement des activités de la société par l'association

Proposition 13 : Intégrer les conventions intervenues entre la société sportive et l'association dans le champ des conventions règlementées qui doivent faire l'objet d'un rapport spécial du commissaire aux comptes prévu par le code de commerce¹³.

Cette mesure est de nature à renforcer la transparence des relations contractuelles entre la société et l'association.

Plus largement, il s'agit également d'éviter que l'association utilise ses ressources – et en particulier les subventions publiques qu'elle peut percevoir – pour financer les activités de la société.

Proposition 14 : Interdire à l'association support d'accorder des prêts ou des garanties à la société sportive.

Se pose également la question des apports en capital ou en compte courant que l'association, lorsqu'elle est actionnaire ou associé de la société, peut être amenée à pratiquer. Il paraît difficile d'interdire ces apports, qui s'inscrivent dans les règles fondamentales de fonctionnement des sociétés de capitaux ; il est moins envisageable encore « d'exproprier » les associations propriétaires de droits sociaux dans les sociétés sportives. Il importe toutefois de s'assurer que ces apports ne sont pas indirectement financés par des subventions publiques attribuées au titre des activités de l'association dans le champ du sport amateur.

Proposition 15 : Interdire aux associations participant au capital d'une société sportive de percevoir des subventions des collectivités territoriales en dehors des dispositions des articles L. 113-2 et R. 113-1 à 5 du code du sport.

On notera également que le rattachement du centre de formation du club professionnel à l'association peut rendre plus délicate l'analyse des flux financiers entre l'association et la société, dans la mesure où il est alors difficile d'apprécier la contribution financière de l'association au fonctionnement de ce centre, qui intéresse au premier chef la politique sportive de la société. Certains interlocuteurs rencontrés par la mission considèrent toutefois que le rattachement du centre de formation à l'association le rend moins tributaire de l'aléa sportif porté par la société.

Enfin, la mission a constaté que subsistaient aujourd'hui des statuts dérogatoires qui imposent une présence de l'association, voire des collectivités territoriales, au capital de la société sportive : entreprises unipersonnelles sportives à responsabilité limitée où l'association est l'unique associé, sociétés anonymes à objet sportif où l'association doit détenir au moins le tiers du capital social et des droits de vote à l'assemblée générale, sociétés d'économie mixte sportives locales. Il conviendrait d'engager le processus de disparition de ces statuts, qui ne sont pas favorables à une claire distinction du rôle de la société, de l'association et des collectivités.

¹³ Art. L. 223-19 du code de commerce pour les SARL, L. 225-40 pour les SA, L. 227-10 pour les SAS et L. 612-5 pour les associations.

2.4 LA PROMOTION DE LA FORMATION DES JEUNES JOUEURS

À la suite du diagnostic, qui montre que l'investissement dans la formation ne fait pas toujours l'objet d'un retour suffisant, les propositions d'évolution pourraient concerner trois enjeux.

2.4.1 Protéger l'investissement des clubs dans la formation

Le code du sport (art. L. 211-5) cherche à protéger l'investissement des clubs dans les centres de formation en prévoyant que le bénéficiaire de la formation, s'il entend à l'issue de celle-ci exercer à titre professionnel la discipline sportive à laquelle il a été formé, peut être dans l'obligation de conclure, avec l'association ou la société dont relève le centre, un contrat de travail de sportif professionnel, dont la durée ne peut excéder trois ans.

Dans les faits, l'éventuel non respect de cette obligation de contracter se traduit par le versement d'indemnités au club formateur par le club recruteur.

Ce dispositif se heurte à deux limites :

- son application n'est pas garantie lorsque le jeune joueur est recruté par un club étranger, celui-ci pouvant ne s'estimer tenu qu'à hauteur des indemnités éventuellement prévues par le règlement de la fédération internationale (la FIFA ou la FIBA ont mis en place de tels dispositifs indemnitaires) ;
- sur le principe, l'arrêt du 16 mars 2010 de la CJUE *Olympique Lyonnais contre Olivier Bernard et Newcastle UFC*, s'il reconnaît légitime la restriction à la libre circulation des travailleurs liée à la mise en place d'un remboursement du coût de la formation, rejette un dispositif de dommages-intérêts pour rupture des engagements contractuels, tel que le met en place, par exemple, la charte du football professionnel.

Il importe donc d'adapter le dispositif de protection de la formation à la jurisprudence européenne :

Proposition 16 : Modifier l'article L. 211-5 du code du sport pour substituer à l'obligation de contracter avec le club formateur celui du versement d'une indemnité « *tenant compte des frais supportés par les clubs pour former tant les futurs joueurs professionnels que ceux qui ne le deviendront jamais* »¹⁴ au cas où le joueur refuse de signer le contrat de travail proposé.

Proposition 17 : Inviter les fédérations et ligues professionnelles à adapter leurs règlements pour prévoir des indemnités de formation conformes aux principes dégagés par l'arrêt *Bernard* et à agir en direction des fédérations internationales pour obtenir, dans les règlements internationaux de toutes les disciplines, la mise en place d'indemnités de formation compatibles avec cet arrêt.

2.4.2 Favoriser la progression sportive des joueurs formés localement

L'accès au meilleur niveau des joueurs appelés à intégrer les équipes de France passe par leur évolution effective durant les championnats professionnels. Cependant, la libéralisation du marché du travail des sportifs professionnels à la suite de l'arrêt *Bosman* de la CJCE en 1995 peut conduire certains clubs à privilégier le recrutement de joueurs étrangers expérimentés, plutôt que de prendre le risque sportif et financier d'investir dans le parachèvement de la formation de jeunes joueurs sélectionnables en équipe nationale.

¹⁴ Considérant 45 de l'arrêt *Bernard* (CJUE Affaire C-325/08).

Rapport

Pour contrecarrer cette évolution, les organisations sportives ont mis en place, avec l'accord de la Commission européenne, des dispositifs de quotas de joueurs formés localement dans les équipes professionnelles.

En France, le rugby, le basketball et le volley-ball ont mis en place des dispositifs de cette nature, dont le principe a été admis par le Conseil d'État (CE 8 mars 2012 *Association racing club de Cannes*) et qui ont fait l'objet d'une reconnaissance législative par la loi n°2012-158 du 1^{er} février 2012 modifiant l'article L. 131-16 du code du sport.

Pour autant, comme l'a établi le diagnostic, l'application de ces règles n'a pas résolu tous les problèmes de fond.

On note en particulier que les règles relatives aux joueurs formés localement ne produisent pas tous leurs effets attendus lorsqu'elles portent sur l'effectif global du club (comme pour le rugby) et non les joueurs effectivement utilisés durant les rencontres (pour le basket, 5 à 7 joueurs formés localement sur une feuille de marque comprenant 10 à 12 joueurs), d'où la proposition suivante.

Proposition 18 : Rendre obligatoire la mise en œuvre d'un dispositif de « joueurs formés localement » dans les compétitions professionnelles (modification de l'article L. 131-16 du code du sport). Inviter les fédérations et les ligues professionnelles à prévoir l'application d'un dispositif concernant les joueurs utilisés durant les matchs et non l'effectif global des clubs.

2.4.3 Assurer un retour financier pour les établissements de l'État lorsqu'ils concourent à la formation des joueurs professionnels

Le diagnostic a démontré que l'État et ses établissements publics participent à la formation des futurs joueurs professionnels dans plusieurs disciplines (tennis, basketball, volley-ball...).

Il n'existe aujourd'hui aucun mécanisme assurant un retour financier à l'État des sommes investies dans ces formations, lorsque les joueurs accèdent, y compris hors de France, à une carrière professionnelle très rémunératrice, et ce alors même que les tarifs pratiqués par les établissements de l'État restent limités par rapport au coût des prestations qui y sont proposées.

On rappellera à cet égard que la FFT prélève 8 % des gains (« *prize-money* ») remportés par les joueurs accueillis au Centre national d'entraînement de Roland Garros.

Les pistes d'évolution suivantes peuvent être envisagées :

Proposition 19 : Lorsque la formation du joueur s'est déroulée en tout ou partie dans un établissement de l'État (INSEP ou CREPS) et que celui-ci déclenche le versement d'une indemnité de formation (par exemple pour un recrutement en NBA), veiller à ce que l'établissement reçoive une juste quote-part de cette indemnité.

Proposition 20 : Lorsqu'un sportif utilisant les services d'un établissement de l'État exerce à titre professionnel sa discipline sportive, adapter les tarifs de pension facturés au niveau de ses ressources.

La mission note enfin que l'INSEP ne s'est pas, à ce jour, doté d'une fondation universitaire, à même de recevoir, notamment, les contributions volontaires des sportifs professionnels qui y ont été formés.

2.5 L'AMÉLIORATION DES DISPOSITIFS DE SOLIDARITÉ ENTRE DISCIPLINES DIFFÉRENTES

La solidarité financière entre disciplines est aujourd'hui mise en œuvre par le Centre national pour le développement du sport (CNDS), au travers de la redistribution de ressources prélevées sur l'économie du spectacle sportif (taxe sur les cessions de droits de diffusion télévisuelle et sur les paris sportifs) pour subventionner les projets d'associations sportives ou les opérations de construction et de rénovation d'équipements sportifs sur tout le territoire.

Le diagnostic a mis en évidence les limites de ce mécanisme de solidarité :

- au plan des recettes, une part importante des événements sportifs diffusés sur des chaînes de télévision françaises ne contribue pas aux recettes du CNDS : il s'agit notamment des droits acquis auprès d'organismes étrangers de manifestations sportives, qui représentent près du quart des achats de droits sportifs par les chaînes françaises ;
- au plan des dépenses, les disciplines dotées d'un secteur professionnel développé bénéficient d'aides importantes du CNDS : sur la période 2008-2012, le football constitue le sport le plus soutenu par le CNDS et le tennis est également un des principaux bénéficiaires des subventions de l'établissement.

De plus, ce dispositif est remis en cause par le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de juillet 2013 sur la fiscalité affectée¹⁵, qui propose de re-budgétiser à court terme toutes les taxes affectées au CNDS.

La mission ne formule pas sur ce thème de proposition détaillée de réforme, dans la mesure où la ministre chargée des sports a engagé parallèlement deux chantiers d'évolution portant, l'un sur l'économie des droits de diffusion télévisuelle, l'autre sur les critères d'attribution des subventions du CNDS. Elle considère tout de même que la solidarité entre disciplines devrait être confortée par un double mouvement consistant :

- à étudier dans quelle mesure les droits de diffusion acquis à l'étranger pourraient être soumis à un même niveau de taxation que les droits cédés en France ;
- à moduler le niveau des aides apportées par le CNDS aux équipements sportifs et aux projets des clubs en fonction de l'importance économique du secteur professionnel propre à chaque discipline.

¹⁵ <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-fiscalite-affectee-constats-enjeux-et-reformes>.

Rapport

3 L'intervention des collectivités, la question des équipements sportifs

La lettre précitée de la ministre des Sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, en date du 13 juin 2013, confie à la mission d'inspection la tâche d'approfondir notamment l'étude des « *mesures visant à mieux cibler, encadrer et sécuriser les modes d'intervention de l'État et des collectivités* », et demande que deux sujets soient plus particulièrement mis à l'étude : « *À ce titre, le contrôle et l'évaluation des concours financiers reste à préciser ; en outre, la question des équipements sportifs est fondamentale.* »

3.1 CONTRÔLE ET ÉVALUATION DES CONCOURS FINANCIERS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La mission n'a pas relevé, au cours de ses déplacements au Mans ou à Montpellier, ou bien lors de ses entretiens avec les dirigeants des clubs Paris Saint-Germain ou Olympique lyonnais, de méconnaissance significative des règles relatives aux plafonnements des subventions et achats de prestation applicables aux clubs sportifs professionnels. Cependant quelques points restent à préciser sur les modalités de comptabilisation et surtout d'emploi des subventions, ainsi que sur la comptabilisation des achats de prestations. La mission formule également quelques propositions visant à une maîtrise plus forte des subventions et prestations.

3.1.1 Comptabilisation et emploi des subventions

L'article R. 113-1 du code du sport prévoit que le montant maximum des subventions attribuées par les collectivités territoriales, leurs groupements ou des EPCI « *ne peut excéder 2,3 millions d'euros pour chaque saison de la discipline concernée* ».

La totalisation des subventions reçues peut poser problème, si les collectivités ne sont pas vigilantes sur les sommes allouées par les autres collectivités. Le sport professionnel fait en effet partie des domaines dont peuvent s'occuper, à divers titres, tous les niveaux de collectivités. Au Mans, les subventions peuvent provenir de la commune du Mans, du département de la Sarthe ou de la région Pays de la Loire ; à Montpellier, la commune mais aussi Montpellier Agglomération, le département de l'Hérault et la région Languedoc-Roussillon concourent, à des degrés et pour des objets divers, aux finances des structures sportives professionnelles. Même si ces deux cités ont une politique sportive marquée, ce point n'est pas une spécificité absolue ; l'usage de subventions croisées se retrouve dans les comptes de nombre de clubs professionnels.

Les services chargés du contrôle de légalité dans les préfetures sont en théorie armés pour effectuer la totalisation et vérifier le respect du plafond précité de 2,3 M€, mais ce contrôle, qui ne révèle pas de manquement manifeste, n'est pas prioritaire dans les orientations définies au plan national. Il semble que les collectivités soient très attentives à ce que les autres attribuent et qu'ainsi, en quelque sorte, le contrôle soit « circularisé ». Sans doute joue aussi la crainte d'une réaction des concurrents...

Les directions des finances publiques pourraient être associées à ce contrôle, mais leur vision comptable (sur l'année civile) ne correspond pas à celle du code du sport qui suppose un calcul par saison. La mission a pu éprouver qu'il n'était pas aisé de recouper les deux types de données.

C'est pourquoi, là où les subventions atteignent des montants élevés, et assumés comme tels, au voisinage des seuils, il ne serait pas illogique que sous l'égide d'un représentant du préfet (direction chargée du contrôle de légalité), une réunion annuelle soit organisée avec les collectivités, et le cas échéant les structures bénéficiaires, pour faire le point sur les subventions votées et l'échéancier de versement qui peut être variable selon les endroits et les disciplines.

Rapport

On préviendrait ainsi les dépassements de seuil même involontaires qui aujourd'hui sont tout à fait possibles – et adviendraient probablement si le contexte budgétaire général était moins tendu.

On mettrait aussi en évidence une stratégie de contrôle de l'emploi de ces subventions. Il est apparu clairement à la mission que la condition légale des subventions (article L. 113-2 du code du sport « *pour des missions d'intérêt général, les associations sportives ou les sociétés sportives peuvent recevoir des subventions publiques* ») est assez largement oubliée ou ignorée. L'évaluation du rapport de diagnostic rejoint sur ce point le rapport de la Cour des comptes de 2009.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que c'est en raison du fait que les subventions des collectivités étaient consacrées à des missions d'intérêt général, en lien notamment avec la formation et l'éducation, que la Commission européenne a déclaré en 2001 que ces concours ne relevaient pas du régime des aides d'État.

On ne peut admettre, en revanche, qu'une subvention à un club phare présente par elle-même un caractère d'intérêt général, selon un raisonnement parfois entendu. La loi suppose que des missions soient identifiées (ce qui n'est que rarement le cas) ; de plus, l'article R. 113-2 énumère les missions pouvant être subventionnées sous trois rubriques, la formation, la cohésion sociale au sens large et l'amélioration de la sécurité (hors participation aux frais de maintien de l'ordre). Le rapport d'utilisation et le document prévisionnel sont rarement fouillés, quand ils existent, et ne font pas état d'une affectation à une mission précise (sauf le cas aisé des subventions aux centres de formation des clubs professionnels dont la comptabilité est individualisée). Un compte d'emploi précis, certifié par le commissaire aux comptes, devrait être systématiquement établi.

Certaines activités dégagent si peu de recettes propres que la subvention annuelle couvre nécessairement des dépenses salariales (voir rapport de diagnostic), ce qui est contraire aux textes. Quel que soit l'attachement des citoyens au club de leur ville dans telle ou telle discipline, il est peu concevable que des sommes élevées soient allouées, fût-ce indirectement, au paiement du traitement de sportifs professionnels. C'est pourtant ce qui se produit dans nombre de clubs.

Il est donc nécessaire que les préfetures, en complément du recensement des subventions, soient attentives au suivi des sommes allouées par les collectivités : leur usage aux fins désignées est une condition de leur légalité.

Quant à l'évaluation de l'impact, si elle n'est pas *stricto sensu* une condition de légalité (on peut en théorie financer une formation peu utile, une action d'intégration sans grand effet ou un aménagement de sécurité peu efficace), elle paraît faire partie de l'intérêt général visé par les textes. En bonne logique, elle devrait donc compléter le dispositif.

Ce dispositif est d'autant plus souhaitable que les montants concernés sont importants et les structures soutenues nombreuses. Ainsi, à Montpellier par exemple, où les collectivités soutiennent au voisinage du plafond l'ensemble des sports collectifs pratiqués dans des clubs de niveau national ou européen, les montants cumulés justifieraient une implication plus forte des services de l'État en liaison avec les collectivités. Peut-être cette institutionnalisation n'est-elle pas partout nécessaire.

Proposition 21 : Demander aux préfets de recenser au moins une fois par an, en vérifiant la correcte saisonnalité, les subventions accordées au titre de l'article L. 113-2 du code du sport, et, au moins dans les hypothèses où le plafond est atteint ou approché pour une ou plusieurs activités, compléter ce recensement par une analyse des missions d'intérêt général soutenues et par une évaluation de l'impact de ce soutien.

Rapport

Proposition 22 : Rendre obligatoire la production d'un compte d'emploi des subventions identifiant de façon analytique les dépenses et les ressources affectées à la mission pour laquelle a été perçue la subvention. Ce compte d'emploi devrait être certifié par le commissaire aux comptes et le détail des subventions perçues publié par le club.

3.1.2 Achats de prestations

La problématique du contrôle de l'application des textes est voisine, avec une incertitude liée à la prise en compte ou non de la TVA dans le calcul du total des achats de prestations qui, selon l'article L. 113-2 du code du sport, est doublement plafonné (1,6 M€ par saison sportive dans la limite de 30 % du total des produits ; art D. 113-6). La billetterie par exemple est achetée hors taxes, alors que d'autres prestations (achats d'espaces publicitaires) donnent lieu à versement de la TVA.

Il est par ailleurs difficile d'identifier, dans la comptabilité des clubs, les achats de prestations à l'initiative des collectivités.

La mission a relevé que les collectivités totalisaient ces dépenses hors taxes, ce qui revient parfois à utiliser le silence des textes pour dépasser le plafond. Comme le texte (article D. 113-6) désigne le « montant maximum des sommes versées », et que la TVA est en toute hypothèse supportée par la collectivité, une interprétation plus restrictive paraît raisonnable. En tout état de cause, il est nécessaire de clarifier la base de calcul. Et, comme en matière de subventions, une comptabilisation certifiée des achats de prestations permettrait une claire vision de ce poste souvent important de recettes des structures professionnelles (ex. rugby).

Proposition 23 : La prise en compte de la TVA dans le calcul du plafond devrait être clarifiée par circulaire, voire explicitée dans la partie réglementaire du code du sport. Le mécanisme de contrôle ci-dessus présenté pour les subventions (calcul annuel et évaluation) trouverait à s'appliquer aux achats de prestation, à l'exception bien entendu de ce qui concerne les missions d'intérêt général.

Proposition 24 : Rendre obligatoire un rapport des commissaires aux comptes des clubs professionnels certifiant le montant des achats (HT ou TTC, selon le cas) de prestations par les collectivités pour la saison sportive écoulée.

3.1.3 Maîtrise du niveau des subventions et achats de prestations

Le niveau des subventions et prestations peut être inscrit parmi les pistes de réforme, mais c'est un sujet difficile, sur lequel tout mouvement de baisse serait interprété comme une volonté de désengagement des acteurs publics. On remarquera pourtant que personne n'a plaidé auprès de la mission pour une réévaluation de ces plafonds qui ont plus de dix ans (décrets n° 2001-828 et 2001-829 du 4 septembre 2001) : les associations d'élus confirment que les plafonds, qui protègent leurs finances, sont plutôt appréciés par les collectivités. On remarquera aussi que l'appréciation du niveau des subventions est radicalement différente selon l'économie de la discipline concernée : football, rugby et sports de salle n'inscrivent pas *proportionnellement* les mêmes soutiens en recettes.

Il est tout de même préférable d'investir dans le moyen et le long terme (formation, équipements), plutôt que de mobiliser des sommes importantes pour des subventions qui s'évanouissent dans l'inflation salariale ou pour des achats de loges ou d'espaces publicitaires qui améliorent seulement le confort de quelques invités ou la visibilité de quelques logos.

Point n'est besoin de changer les textes pour éviter de subventionner les salaires des joueurs professionnels et de leur encadrement, il suffit d'appliquer les textes existants. On peut se

Rapport

demander s'il ne serait pas cependant utile, pour aider les préfets et les élus, de donner quelques repères dans ce domaine par voie de circulaire. Notamment, il devrait être clair pour l'ensemble des acteurs concernés que les subventions ne peuvent avoir pour objet ni pour effet de régler des dépenses salariales, sauf exception bien identifiée par le code du sport (salaires inclus dans le fonctionnement des centres de formation et, le cas échéant, quote-part des salaires des sportifs professionnels et de l'encadrement directement rattachables aux missions d'intérêt général).

Sur les achats de prestations, sans doute conviendrait-il de distinguer les achats de places destinées à être offertes gratuitement à un public de jeunes et de pratiquants peu fortunés, qui est un investissement de long terme et une forme d'action sociale, de l'achat de prestations destinées aux *V.I.P.* ou d'espaces publicitaires pour les collectivités, dont les retombées paraissent plus éloignées de l'intérêt général.

Cette proposition n'est guère populaire dans le mouvement sportif, qui redoute une perte de recettes ; elle paraît pourtant de nature à réorienter les prestations vers l'accès au spectacle sportif à l'ensemble du tissu social, plutôt que l'autopromotion des collectivités.

Proposition 25 : Rappeler par voie de circulaire que les subventions doivent avant tout concourir à des actions de moyen et long terme s'inscrivant dans la fonction éducative et sociale du sport ; fournir en conséquence les points de repère appropriés quant au financement de dépenses salariales dans les limites du code du sport. Plafonner les achats de prestation qui ne se traduisent pas par la distribution gratuite ou à prix très réduit de places pour le spectacle sportif.

Un scénario de réforme alternatif consisterait à supprimer le régime spécifique d'encadrement des subventions aux clubs professionnels, pour permettre à ces derniers d'accéder au régime général applicable aux aides des collectivités au développement économique, dont les sociétés sportives sont aujourd'hui exclues (art. L. 122-11 du code du sport).

Cette piste n'est pas retenue par la mission ; en effet, comme on l'a dit, l'existence des plafonds d'aides est généralement appréciée, par référence au moins aux excès constatés (et aux désordres occasionnés dans certaines finances locales) lorsqu'ils n'existaient pas. De plus, les aides accordées aux clubs devraient alors faire l'objet d'une notification à la Commission européenne pour que celle-ci examine leur compatibilité avec le marché intérieur, sans que l'on puisse préjuger du résultat de cet examen. Le risque existe même que le régime dérogatoire autrefois accordé puisse être remis en cause si la gestion n'en est pas plus rigoureuse.

Le mouvement sportif et certains représentants d'associations d'élus ont suggéré que la liste des missions d'intérêt général puisse être élargie à une quatrième série d'objectifs, ayant trait à l'aménagement du territoire et à la lutte contre la désertification. Maintenir dans certaines villes moyennes un club professionnel de sport collectif est un des moyens avancés pour garder une certaine attractivité et bénéficier d'un effet d'image positif. Sans récuser l'idée de départ, la mission considère qu'elle serait d'une mise en œuvre difficile et conduirait à rouvrir un débat devant les instances communautaires, dont la France ne sortirait pas forcément victorieuse. Mieux vaut donc orienter les efforts des collectivités vers les missions actuellement définies par le code du sport, et travailler à la délicate question des équipements.

3.2 DÉVELOPPEMENT ET RÉNOVATION DES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS

3.2.1 Contexte général

La lettre précitée de la Ministre chargée des sports fixe à la mission les orientations suivantes : « *Vous rechercherez les conditions pour trouver un meilleur équilibre dans le financement de leur construction, dans le partage des risques et dans les conditions de leur exploitation. Il s'agit de limiter les risques pesant sur les contribuables locaux tout en permettant aux clubs de générer des recettes de long terme par la propriété ou l'exploitation d'un équipement structurant* ».

La question de la gestion des équipements sportifs destinés au sport professionnel est une des plus épineuses qui soit. Lors de la présentation du rapport de la Cour des comptes de 2009, le président Séguin avait employé le qualificatif de relations « bancales » entre les collectivités et les clubs, et la gestion des équipements en était une des causes. Toute la difficulté consiste à évoluer d'un « modèle » de propriété publique des équipements sportifs (le stade municipal ou le parc des sports « à l'ancienne », entretenu et mis à disposition des clubs locaux), qui représente encore de nos jours la quasi totalité des situations d'exploitation des équipements, à un autre modèle économique dans lequel le club sportif, entrepreneur d'un secteur professionnel donné, possède ou exploite l'équipement qui est son lieu principal d'activité et sa source principale de recettes¹⁶.

Le rapport de diagnostic a constaté qu'en dépit des nombreux rapports rédigés en ce sens (rapports Besson, Séguin, Douillet, Costantini...), la situation évolue peu. Les principales entreprises d'envergure destinées à conférer la propriété d'un complexe sportif à son exploitant sont celles de l'Olympique lyonnais et du Racing Metro 92, qui doivent toutefois faire face à d'importants obstacles administratifs et financiers. L'autre élément positif est la tendance de certains clubs à devenir propriétaires de leurs installations de formation et d'entraînement (Montpellier, Marseille, Saint-Étienne...).

Pour le reste, deux facteurs d'inquiétude apparaissent progressivement : une insuffisante maîtrise des risques liés au financement d'un équipement important, et une confiance dans les partenariats public-privé, souvent inspirée par la simple absence de marge de manœuvre financière en vue de la réalisation immédiate d'un équipement, mais dont on peut redouter les effets à moyen et long terme.

3.2.2 Des risques mal maîtrisés

3.2.2.1 *Dans un certain nombre de villes où avait été entreprise la construction d'un équipement nouveau, sur un schéma de propriété classique d'une ou plusieurs collectivités, le succès n'a pas été au rendez-vous*

À titre d'illustration, après un investissement public de 91 M€ pour le stade des Alpes à Grenoble, le club local de football est tombé de Ligue 1 en CFA 2 puis CFA, où il affiche 2 152 spectateurs de moyenne (alors que la capacité maximale est légèrement supérieure à 20 000 places).

On peut également citer le cas de l'Arena Montpellier : l'investissement consenti à hauteur de 53 M€ n'a certes pas vocation à abriter seulement l'activité d'un club résident de handball ; cependant le club du MAHB, régulièrement champion ou européen, n'a pas le public suffisant, ni

¹⁶ Y compris les droits télévisuels, car les principales chaînes valorisent le spectacle proposé aussi selon la qualité de l'écrin ; il est peu plaisant de regarder une rencontre sportive dans un stade vétuste sur une pelouse détériorée, par exemple.

Rapport

les finances, pour louer systématiquement cette grande salle et continue donc à se produire fréquemment dans le palais des sports de 3 000 places.

Sécuriser ces modes de financement reviendrait à faire disparaître l'aléa sportif ou celui des recettes de billetterie ou droits télévisuels, ce qui est proprement impossible, tout ceci étant lié au classement sportif qu'on ne peut verrouiller ; il est regrettable que certains clubs qui ont tenté d'enclencher des logiques vertueuses (citons Le Havre AC où le club maîtrise l'exploitation du stade Océane) connaissent des difficultés sportives, mais il est clair qu'un aménagement des mécanismes de promotion-relégation au regard de leur impact économique, et l'instauration de dispositifs d'accompagnement des clubs promus ou relégués devra être entreprise rapidement.

Proposition 26 : Instaurer un mécanisme d'amortissement des descentes et d'encouragement des montées pour faciliter des transitions dont l'expérience montre qu'elles sont périlleuses (à mettre en œuvre probablement par un amendement sur la répartition des droits télévisuels). Dans certaines disciplines, un statut d'invité surnuméraire (« *wild card* », à l'image du basket) pourrait être retenu lorsque des investissements exceptionnels ont été réalisés et ont pesé sur la capacité du club à financer l'équipe professionnelle.

3.2.2.2 Le recours périlleux aux contrats de partenariat public-privé

Ailleurs, l'on a tenté de contourner la difficulté de réunir des financements publics couvrant l'intégralité de l'investissement nécessaire par le recours à des formules de partenariat public-privé (contrats de concession ou de partenariat).

La mise initiale des collectivités publiques est alors réduite des recettes ou des loyers escomptés par l'exploitant, filiale du constructeur. Le recul manque pour juger de la pertinence de cet outil, mais la crainte se développe, chez nombre d'interlocuteurs de la mission, que ce mode de financement se traduise, à terme, par de mauvaises surprises pour les contribuables, si l'aléa sportif est mal orienté.

Le cas de la MMArena du Mans (104 M€ d'investissement) est le plus spectaculaire en ce sens, le club du Mans FC n'ayant jamais pu jouer en L1 dans cette enceinte et se trouvant, à la date du 9 juillet 2013, exclu des championnats nationaux pour la prochaine saison, avec des incidences majeures sur le contrat de concession qui ne pourra bénéficier des recettes espérées. Ce contrat pourrait être résilié en cas de mise en redressement judiciaire du club, entraînant des indemnités importantes à verser par la ville au concessionnaire. De grandes opérations (Arena de Dunkerque, grand stade de Lille métropole, de Nice ou de Bordeaux, rénovation du Vélodrome de Marseille) semblent autant de paris sur l'avenir sportif, dans des conditions financières souvent floues, que ce soit pour le calcul des loyers à acquitter par les clubs ou pour d'éventuels contrats de nommage qui tardent à se concrétiser – le cas de Lille étant le plus manifeste à cet égard.

3.2.2.3 Limiter les risques pour les collectivités en les autorisant à aider les investissements portés par les clubs

Il serait logique et souhaitable (*cf. supra*) que l'aide des collectivités publiques, si aide il y a, se concentre sur les investissements. On pourrait donc préconiser une forme de libéralisation des aides publiques aux clubs professionnels lorsqu'elles sont destinées à améliorer les enceintes sportives, alors que ce type de subvention est très fortement encadré aujourd'hui, et interdit pour ce qui est des garanties d'emprunt.

Il s'agirait en définitive de généraliser le dispositif prévu par la loi du 1^{er} juin 2011 d'autorisation des subventions et garanties d'emprunt pour les projets de construction ou de rénovation des enceintes sportives destinées à accueillir l'Euro 2016 de football. Toutefois, même cette

Rapport

disposition législative limitée attend sa confirmation, qui reste conditionnée par une décision favorable de la Commission européenne quant à la compatibilité de ces aides avec le droit communautaire, non intervenue à ce jour (juillet 2013). Par conséquent, la réforme la plus audacieuse et la plus complète pourrait, elle aussi, nécessiter un long examen.

Proposition 27 : À la lumière de la décision qui sera rendue par la Commission européenne sur le dossier Euro 2016, étudier la possibilité d'inciter les clubs professionnels à investir dans les enceintes sportives, en autorisant des aides publiques ciblées sur la modernisation des infrastructures.

3.2.3 Les conditions d'utilisation des équipements publics par les clubs professionnels

À l'occasion de ses déplacements sur le terrain, la mission a rencontré des situations diverses en matière d'utilisation des équipements sportifs des communes et intercommunalités par les clubs sportifs professionnels :

- une occupation à titre gratuit par une association gérant un club professionnel de basket féminin ;
- le plus souvent, des occupations stipulées en contrepartie de redevances établies sans référence à la valeur locative et sans intéressement de la collectivité aux recettes réalisées par le club.

Dans le cas où l'enceinte sportive appartient au domaine public d'une collectivité, le code général des propriétés publiques prévoit pourtant que son utilisation par un club professionnel doit donner lieu au paiement d'une redevance dont le montant tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation (articles L. 2125-1 et 3). La pratique en est assez éloignée ; une association d'élus indique fonder son calcul sur un pourcentage limité du coût réel, de l'ordre de 5 %.

Pour autant, la circulaire du ministre de l'Intérieur et de la ministre de la Jeunesse et des Sports en date du 29 janvier 2002, relative aux concours financiers des collectivités territoriales aux clubs sportifs, reste très floue sur les conditions d'utilisation des équipements sportifs publics par les clubs.

Cette imprécision quant aux règles d'établissement de la redevance d'occupation fait peser un risque juridique sur les collectivités territoriales et les acteurs du sport professionnel, en laissant à la jurisprudence le soin de dégager des principes applicables au calcul du montant de la redevance. Plusieurs jugements récents ont annulé des délibérations autorisant la conclusion d'une convention d'occupation temporaire du domaine public avec un club professionnel ou un organisateur de manifestation sportive.

En outre, l'existence de redevances manifestement sous-évaluées peut être analysée en droit communautaire comme une mesure d'effet équivalent à une aide publique.

Ce dispositif présente donc une véritable fragilité juridique qui ne doit pas être sous-estimée. La faible valorisation des redevances d'utilisation est, en outre, l'une des raisons de la « préférence pour le stade (ou la salle) municipal(e) ». Une vérité des coûts rapprocherait de l'impératif de sécurité juridique et, indirectement, inciterait davantage les structures professionnelles à utiliser des équipements privés dans la gestion desquels elles seraient impliquées. Le mouvement sportif semble être prêt à évoluer en ce sens.

Proposition 28 : Produire une nouvelle circulaire Intérieur/Sports remplaçant celle du 29 janvier 2002, pour tenir compte de l'évolution de la législation et de la jurisprudence en matière d'occupation du domaine public par les clubs professionnels et en matière de droit de la concurrence.

Rapport

A Paris, le 11 juillet 2013



Rémi DUCHÊNE

Inspecteur général de
l'administration



Pierre LEPETIT

Inspecteur général des finances



Bertrand JARRIGE

Inspecteur général de la jeunesse
et des sports

ANNEXE – LETTRE DE MISSION COMPLÉMENTAIRE



MINISTÈRE DES SPORTS, DE LA JEUNESSE,
DE L'ÉDUCATION POPULAIRE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

La Ministre

Paris, le **13 JUIN 2013**

Le comité interministériel de la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012 a décidé d'évaluer le soutien au sport professionnel.

Par lettre du 18 février 2013, les chefs de service des inspections générales dont vous relevez ont été saisis de ce dossier et vous ont désignés pour réaliser cette mission.

Le comité de pilotage stratégique du 28 mai que j'ai présidé a été l'occasion de présenter le diagnostic que vous avez réalisé et les scénarii d'approfondissement envisageables conformément aux orientations qui avaient été arrêtées et à la méthodologie proposée lors du CIMAP précité.

Je souhaite que vous approfondissiez vos propositions selon les trois orientations suivantes.

.../...

Monsieur Rémi DUCHENE
Inspecteur général de l'administration
Place Beauvau
75800 PARIS CEDEX 08

Monsieur Pierre LEPETIT
Inspecteur général des finances
139, rue de Bercy
75572 PARIS CEDEX 12

Monsieur Bertrand JARRIGE
Inspecteur général de la jeunesse et des sports
95, avenue de France
75650 PARIS CEDEX 13

Rapport

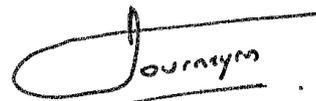
Il convient, en premier lieu, de revisiter les modalités de gouvernance du sport professionnel. Vous aurez à élaborer ainsi des propositions en matière de caractérisation du sport professionnel, d'adaptation des statuts des fédérations ou des ligues, de régulation des compétitions et de renforcement des prérogatives et de l'indépendance des directions nationales du contrôle de gestion.

Le deuxième axe a trait spécifiquement à la solidarité entre sport professionnel et sport amateur. Au-delà du principe, il s'agit de préciser les modalités de solidarité entre ligue professionnelle et fédération et d'encadrer différemment les relations entre sociétés sportives et associations. Vous veillerez également à me faire des propositions pour assurer un juste retour au club et à la collectivité publique qui, par la formation, ont permis de faire émerger des sportifs bénéficiant de gains financiers importants. Il est enfin attendu des préconisations sur l'amélioration des dispositifs de solidarité entre disciplines différentes.

Je vous demande en troisième lieu de me proposer des mesures visant à mieux cibler, encadrer et sécuriser les modes d'intervention de l'État et des collectivités. À ce titre, le contrôle et l'évaluation des concours financiers restent à préciser ; en outre, la question des équipements sportifs est fondamentale. Vous rechercherez les conditions pour trouver un meilleur équilibre dans le financement de leur construction, dans le partage des risques et dans les conditions de leur exploitation. Il s'agit de limiter les risques pesant sur les contribuables locaux tout en permettant aux clubs de générer des recettes de long terme par la propriété ou l'exploitation d'un équipement structurant.

Vous voudrez bien m'adresser votre rapport dans un délai de 2 mois soit avant la fin juillet 2013. Un point d'étape documenté, sous un format identique à celui du diagnostic présenté en comité de pilotage, devra préalablement être présenté pour le CIMAP du 4 juillet.

En tenant compte de ces trois orientations, vous proposerez plusieurs scénarios d'évolution visant à définir un nouveau "modèle sportif". Vous vous attacherez à rechercher des possibilités d'économies significatives sur les crédits de l'ensemble des acteurs publics et à chiffrer l'économie générale de ces scénarios.



Valérie FOURNEYRON