



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.