

GRANDS ÉQUIPEMENTS SPORTIFS

FOOTBALL | - AUTRES SPORTS

La France a raté l'occasion d'organiser plusieurs grands événements sportifs. En cause, la médiocrité de ses grands équipements, qui hors football, n'existent presque pas. L'organisation de l'Euro 2016 aurait pourtant permis des avancées. Mais comme souvent en la matière, on devra attendre quelques années...

« **N**ous souffrons d'un manque de grands équipements » soulignait Nicolas Sarkozy lors de ses vœux au mouvement sportif le 17 janvier 2011. Et d'ajouter pour le cas du football : « je souhaite qu'on réfléchisse, avec la famille du football, à un modèle économique où le stade serait à la fois le lieu des grandes compétitions internationales, de compétitions nationales, mais également un lieu de vie, un lieu de travail. Je voudrais que dans les stades, il se passe quelque chose toute l'année et pas simplement les soirées de gala. Je voudrais dire que la définition d'un nouveau modèle économique et la beauté du sport, ce n'est pas antinomique ».

UN RETARD NAVRANT

Le constat n'est pas nouveau. Il a été souligné à maintes reprises ces dernières années par

de nombreux rapports : rapports Besson, Seguin, Augier, Costantini (Arenas 2015), Douillet, Depierre... Ce manque de grands équipements fragilise tant les candidatures françaises à l'organisation de grands événements sportifs que les clubs sportifs professionnels dans les compétitions européennes.

Alors que les sportifs français triomphent en handball, la candidature française pour l'organisation des mondiaux s'efface devant le Qatar. Alors que les nageurs français sont lestés de médailles, ils ne disposent toujours pas d'un centre olympique en France. Alors que le rapport Seguin avait clairement écarté l'idée d'une co-organisation de l'Euro 2016 au motif qu'étant « délicate à justifier pour les nations majeures », elle « apparaîtrait comme un manque d'ambition » et « serait un signal négatif adressé au monde du football », personne ne s'émeut aujourd'hui que la co-organisation (avec l'Allemagne) soit envisagée pour le championnat d'Europe de basket. L'Euro 2016 est l'arbre qui cache la forêt des candidatures perdues depuis Paris 2012.

Cette carence en grands équipements fragilise également les clubs sportifs professionnels dans leur quête d'un modèle économique

Patrick Bayeux
consultant

patrick-bayeux@orange.fr

Éric de Fenoyl
avocat

edefenoyl@taj.fr

leur permettant de rivaliser avec leurs homologues européens. Le rapport Besson avait été sollicité parce qu'aucun club n'avait atteint en 2008 les quarts de finale de la Champions League... C'est encore le cas cette année.

DES PRÉCONISATIONS RESTÉES DANS LE VIDE

Ces différents rapports ont suffisamment mis en exergue ce retard considérable de la France, pour qu'il ne soit pas nécessaire de s'attarder davantage sur ce navrant état des lieux. Mais ils ont également formulé de nombreuses et pertinentes préconisations d'amélioration de notre cadre juridique.

Alors lorsque, peu de temps après les vœux du président, la ministre des Sports indique, le 1^{er} février, devant la commission de la Culture de l'Assemblée nationale, « nous avons imaginé plusieurs dispositions pour faciliter la construction des stades en vue du championnat d'Europe de football 2016. Une proposition de loi a été déposée, concernant notamment les BEA. Nous sommes favorables à ces dispositions », on se prend à espérer.

Mais l'espoir s'estompe rapidement lorsque la proposition annoncée par la ministre est déposée quelques jours plus tard par le député Bernard Depierre. Cette proposition ne comporte que trois articles (le quatrième portait sur le « gage financier »), dont deux concernent les projets de stades de l'Euro 2016, dont la réalisation est envisagée en bail emphytéotique administratif (BEA), et le troisième le recours à l'arbitrage par dérogation aux dispositions du Code de justice administrative pour répondre aux exigences de l'UEFA (réponse au demeurant partielle dans la mesure où la proposition prévoit un arbitrage soumis à la loi française alors que les contrats de l'UEFA prévoient une application de la loi suisse et une compétence du Tribunal arbitral du sport de Lausanne). Il restait possible d'espérer que la représentation nationale exerce son droit d'amendement pour faire évoluer le texte. Mais là encore, l'espoir s'estompe rapidement : les comptes rendus des débats mettent clairement en évidence la volonté de « verrouillage ». On aura ainsi vu un sénateur

indépendant proche de la majorité (Jean-Louis Masson) crier au « scandale » en demandant qu'il soit permis d'amender le texte, le représentant du groupe socialiste indiquant qu'il ne soutiendra pas les amendements du sénateur-maire (socialiste) de Lyon, le rapporteur devant le Sénat faire état de son « souhait de voir cette loi adoptée sans modification ». Si une fenêtre a été trouvée dans un agenda parlementaire chargé pour déposer une proposition de loi, la porte s'est définitivement fermée sur l'espoir qu'une réponse pertinente soit à cette occasion apportée à la question récurrente du retard de la France en matière de grands équipements sportifs¹.

UN MANQUE D'AMBITION INJUSTIFIÉ

La restriction du champ d'application de la proposition de loi témoigne d'un réel manque d'ambition et est totalement injustifiée. Est-il digne d'une « grande Nation » que les handballeurs et nageurs brillent ailleurs sans pouvoir accueillir de grandes compétitions chez eux ? Est-il légitime de se résoudre à la co-organisation des championnats d'Europe de basket après avoir été écartée pour l'Euro 2016 ?

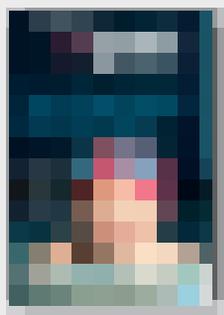
Cette restriction est, de plus, source de plusieurs inéquités : inéquité manifeste entre les disciplines, inéquité au sein même du football professionnel entre les clubs des villes-hôtes et les autres, inéquité même au sein des clubs des villes hôtes, entre les trois dont le projet est envisagé en BEA et les huit autres. De plus, cette loi concerne le sport professionnel qui en a peut-être le moins besoin, le football. En effet le football professionnel a, plus que les autres sports professionnels, les moyens de contribuer au financement de ses équipements. Il suffirait à cet effet qu'une part significative des recettes stades soit affectée aux dépenses des stades...

Les clubs des villes hôtes de l'Euro 2016 vont voir leur « recettes stades » (billetterie, business seat) passer de 3 à 12 millions pour les plus petits de la Ligue 1, de 10 à 20 millions d'euros pour les clubs de milieu de tableau et de 25 à 45, 50 millions d'euros ou plus pour ceux qui disputeront la Champions League. Cette augmentation de ressources ●●●

10 ans de rapports

- **Rapport Besson 2008**
La compétitivité du football professionnel
- **Rapport Seguin 2008**
Grands stades Euro 2016
- **Rapport Augier 2009**
Pour une politique gagnante des grands événements
- **Rapport Douillet 2010**
L'attractivité de la France pour l'organisation des grands événements sportifs
- **Rapport Depierre 2010**
en conclusion des travaux de la mission sur les grandes infrastructures sportives, commission des affaires culturelles et de l'éducation.

“ L'Euro 2016 est l'arbre qui cache la forêt des candidatures perdues depuis Paris 2012 ”



Acteurs du Sport

le magazine du réseau sportif

Actualité, innovations, politiques sportives, veille juridique...

Acteurs du Sport, le magazine de formation et d'information pour tous les acteurs du réseau sportif. Mensuel, 32 pages, dont deux fiches techniques.

Pour recevoir un numéro gratuit : aurelie.niemaz@territorial.fr

... pourrait contribuer au financement et à l'exploitation des stades. Les clubs évoluant dans un stade retenu pour l'Euro 2016 vont prendre une avance considérable sur les autres clubs en disposant d'un outil économique pertinent pour le développement de recettes.

UN MODÈLE « SOUS DÉPENDANCE PUBLIQUE » VIEILLISSANT

Depuis qu'il existe, le sport professionnel s'est développé sous « dépendance publique ». Dans les années quatre-vingt alors que la libéralisation du paysage audiovisuel permettait une exposition médiatique décuplée avec pour corollaires une meilleure valorisation des sponsors et une augmentation très significative des droits TV, les clubs auraient pu prendre leur autonomie et investir progressivement dans les enceintes sportives. Au contraire, la médiatisation des compétitions exacerbée en France avec la Coupe du monde 1998 n'a fait que renforcer le lien entre les collectivités locales et les clubs professionnels, lien que les premières souhaitent conserver pour des raisons politiques et que les seconds trouvaient confortable pour des raisons financières.

Il a fallu que la loi Buffet définisse des plafonds de subventions et de prestations de services pour limiter des engagements des collectivités qui étaient parfois infinis. Pour autant, l'exploitation des stades n'a pas évolué. Dans ce schéma de « dépendance publique » pour les équipements et avec des équipements non modernisés, les clubs sportifs n'ont pas suffisamment développé leurs outils de marketing, considérant que le spectacle sportif offert sur la pelouse était suffisant pour faire venir les spectateurs. À leur décharge, le développement de tels outils n'aurait pas pleinement produit d'effets avec des stades vieillissants.

Le résultat est qu'aujourd'hui les clubs peinent à remplir des stades, dont ils ne sont ni propriétaires et ni impliqués dans l'exploitation. Ils restent largement tributaires de droits TV à l'avenir incertain.

PASSER DU « TOUT PUBLIC » AU « PRIVÉ-PUBLIC »

L'Euro 2016 aurait pu être une opportunité pour faire évoluer le modèle du sport

“ Est-il digne d'une « grande nation » que les handballeurs et nageurs brillent ailleurs sans pouvoir accueillir chez eux ? ”

professionnel. En 2008 le président de l'OL et le maire de Lyon s'étaient engagés dans cette aventure. Dans un contexte politique difficile, ce projet, confronté à de multiples obstacles, piétine aujourd'hui. On ne saurait s'en réjouir.

Il est pertinent de prévoir des dispositions accompagnant les projets réalisés dans le cadre d'un BEA, mais pourquoi de telles dispositions ne pourraient-elles pas trouver à s'appliquer dans le schéma de « projets privés » ? En BEA, le preneur est, pendant la durée du bail, propriétaire des ouvrages qu'il réalise, la collectivité devenant propriétaire à l'expiration d'un bail, dont la durée comprise entre 18 et 99 ans, tend à souvent dépasser 50 ans... Dans les deux cas, il serait pertinent d'assortir les aides publiques (subventions et garanties) d'une contrepartie d'affectation au spectacle sportif : grands événements internationaux organisés en France, compétitions organisées par les fédérations et leurs ligues...

De même, ouvrir la possibilité aux collectivités de contractualiser sur le long terme des achats de créneaux d'utilisation de ces équipements, d'espaces publicitaires ou de loges et places, renforcerait la bancabilité de projets qui souffrent aujourd'hui de la réticence des banquiers à prêter à des clubs sportifs soumis à un aléa sportif fort.

Mais dans tous les cas, si des dispositions facilitant le financement des projets sont nécessaires, il est déplorable que la proposition de loi n'intègre pas une seule disposition relative au droit de l'urbanisme et de l'environnement. Alors qu'il était question d'évoluer vers un urbanisme de projet, quelle meilleure occasion d'expérimenter que ces très grands projets ?

On ne peut faire le procès du sport professionnel et dénoncer son coût pour les collectivités sans lui donner les moyens de son autonomie, notamment dans la réalisation et la gestion de ses équipements.

LES SCHÉMAS INTERMÉDIAIRES

Comme le modèle unique est une illusion et que l'évolution vers un modèle privé-public prendra du temps, les collec-

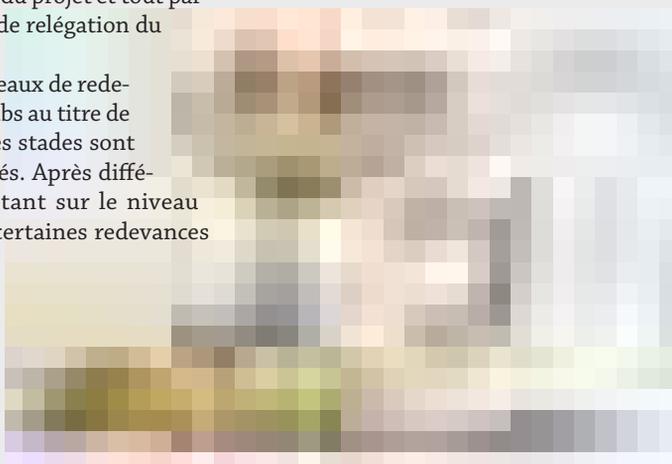
tivités s'orientent aujourd'hui majoritairement vers le partenariat public-privé et notamment le contrat de partenariat.

Mais même ce schéma n'est pas exempt de difficultés puisque, en application de l'ordonnance du 17 juin 2004, le contrat de partenariat a pour objet de fournir les moyens à un service public. Or le Conseil d'État a rappelé dans l'affaire Jean Bouin que « la seule présence d'un club [de rugby] professionnel sans autres contraintes que celles découlant de la mise à disposition des équipements sportifs ne caractérisent pas à elle seule une mission de service public ». Cette position fragilise le recours au contrat de partenariat pour la réalisation ou la rénovation de grandes enceintes sportives professionnelles qui pour l'essentiel répondent aux besoins de clubs sportifs professionnels. Le rapport Arenas 2015 avait mis le

doigt sur cette difficulté et appelé à une évolution législative en la matière.

Dans ce schéma, en outre, les collectivités continuent à assumer une partie parfois significative des risques du projet et tout particulièrement le risque de relégation du club résident.

En contrepartie, les niveaux de redevance demandée aux clubs au titre de la mise à disposition des stades sont significativement relevés. Après différends contentieux portant sur le niveau anormalement bas de certaines redevances (tout particulièrement des contentieux lyonnais), la Cour des Comptes est intervenue pour contester ces « libéralités » faites par les collectivités. ●●●



Les préconisations adoptées ou en cours d'adoption

Préconisation	Texte	Observation
Intérêt général des Grands Stades et des équipements connexes, nécessaires à leur implantation, indépendamment de leur caractère public ou privé (Rapports Besson et Seguin)	Loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 (développement et modernisation des services touristiques)/Instruction n° 09-110 du 1 ^{er} septembre 2009 (ministère des Sports)	Procédure lourde et complexe. Depuis la décentralisation, l'intervention d'un arrêté ministériel apparaît anachronique...
Conforter la sécurité juridique des acteurs des projets de Grands Stades et notamment des clubs, s'agissant des possibilités offertes par le recours au BEA (Rapport Seguin)	Article 21 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009, LAPCIPP (loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement public et privé) Proposition de loi Depierre (pour le versement de subventions)	
Élargir aux concessions les dispositions applicables aux contrats de partenariat et qui permettent de valoriser le domaine dans le cadre d'un programme immobilier connexe (Rapport Seguin)	Article 21 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009, LAPCIPP	
Proposer d'examiner la création d'un nouveau type de classement des ERP prenant en compte les particularités des futurs stades couverts ou adapter les règlements existants (Rapports Seguin et Arenas 2015)	Cahier des charges GEEM (Grands établissements à exploitation multiple) adopté en CCS le 6 mai 2010.	La Commission Seguin avait relevé que si le type PA, moins contraignant que le X et le L, ne pouvait être applicable aux futurs stades couverts, il n'était pas opportun d'appliquer les types X ou L en vigueur. L'intérêt était d'aboutir à un classement intermédiaire sans contrainte nouvelle pour PA. Le GEEM ajoute surtout des contraintes...
Modifier l'article L113-1 du Code du sport afin de lever l'impossibilité pour une collectivité territoriale d'apporter une garantie d'emprunt à un club professionnel (Rapport Arenas 2015)	PPL Depierre	La proposition Depierre ne concerne que les projets en BEA alors que le rapport visait tous les projets. En outre le rapport prévoyait deux niveaux de garantie (État/local) en fonction de la vocation de l'équipement (grand événement sportif international/club sportif professionnel)
Étendre aux enceintes sportives reconnues d'intérêt général la procédure de mise en compatibilité du Plan local d'urbanisme avec une déclaration de projet (Rapport Arenas 2015)	Décret n° 2010-304 du 22 mars 2010 pris pour l'application des dispositions d'urbanisme de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion	

- Alors que les projets en cours mobilisent de très importants concours publics sur de nombreuses années, les clubs sportifs ne peuvent camper dans une position de droit acquis au paiement d'une redevance totalement disproportionnée au regard des coûts de l'équipement. En période de crise et alors que les nouveaux équipements sportifs professionnels mobilisent d'importants concours publics, comment imaginer une contribution des clubs qui ne représente pas une part substantielle voire majoritaire des gains que lui procurera le nouvel équipement.

RENDEZ-VOUS DANS 10 ANS ?

La loi Depierre marque une évolution vers un modèle privé-public, celui du BEA. Qu'il s'agisse du contrat de partenariat ou du BEA, la question centrale reste la place du club résident. Si le club n'est pas associé à la réalisation du projet et ou à son exploitation avec le partenaire ou le preneur, il restera un simple utilisateur comme aujourd'hui en maîtrise d'ouvrage publique.

Un certain nombre de dispositions ont certes été adoptées ces dernières années (cf. enca-

“ Cette loi concerne le sport professionnel qui en a peut-être le moins besoin, le football ”

dré), mais beaucoup de chemin reste à parcourir pour mieux impliquer les opérateurs privés, les clubs et le mouvement sportif dans la réalisation de grandes enceintes.

Des lois spécifiquement consacrées aux équipements sportifs interviennent en moyenne tous les dix ans dans la V^e République. Dans la tradition, la loi a plus tendance à accompagner l'événement qu'à le susciter : loi du 4 juillet 1967 pour les JO de Grenoble, loi du 31 décembre 1987 pour les JO d'Albertville, loi du 11 décembre 1996 pour la concession du Stade de France (loi censurée en question prioritaire de constitutionnalité depuis). La proposition Depierre suit cette tradition...

Mais arroser l'arbre qui cache la forêt ne sauvera pas la forêt. La gravité de la situation française, la redondance des rapports et la pertinence de la plupart des préconisations et recommandations d'évolution du cadre juridique permettait d'espérer une loi qui prépare l'avenir. L'agenda parlementaire donnait l'occasion d'adapter notre droit pour accompagner les initiatives en matière de grands équipements sportifs, qu'il s'agisse des candidatures à l'organisation de grands événements ou des projets des clubs. Statistiquement cette occasion manquée renvoie à dans dix ans, en 2021... ■

1. À l'heure où nous bouclons l'article, le vote du Sénat du 27 avril n'a pas eu lieu, mais compte tenu des précédents votes et débats il apparaît très improbable que la proposition soit amendée.

Les préconisations non adoptées à ce jour

- Demander à l'État de notifier très rapidement à la Commission européenne une proposition de régime général d'aide au bénéfice des opérateurs privés (Rapports Seguin et Arenas 2015)
- Encourager le financement individuel et institutionnel des stades, en créant un dispositif d'incitation fiscale et en renforçant la déduction fiscale existante en matière d'impôts sur les sociétés sur le « naming » (Rapports Besson, Seguin et Arenas 2015)
- Alléger la fiscalité inhérente à l'exploitation des stades, en substituant à la taxe sur les spectacles la TVA au taux de 5,5 % (Rapports Besson et Seguin)
- Ajouter les enceintes sportives déclarées d'intérêt général à la liste de l'article L21-1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (Rapport Arenas 2015)
- Dispositif de garantie d'État pour les projets prioritaires aux projets d'enceintes reconnues d'intérêt général nécessaires pour les candidatures de la France aux compétitions internationales (Rapport Arenas 2015)
- Sécuriser la mise en œuvre des projets susceptibles de réalisation en PPP en prévoyant que la réalisation d'enceintes sportives déclarées d'intérêt général puisse faire l'objet d'un contrat de partenariat ou d'une procédure de délégation de service public, indépendamment de la qualification ou non de service public (Rapport Arenas 2015)
- Préciser que dans le cadre de délégations de service public, l'obligation de tarification contractuelle se limite à la relation avec le club utilisateur (redevance) et non directement sur les recettes perçues auprès des spectateurs (Rapport Arenas 2015)
- Permettre la mise en œuvre de procédures d'attribution de contrats de partenariat ou de conventions de délégation de service public dans lesquelles l'attributaire retenu serait associé au club dans une société de projet (Rapport Arenas 2015)