



**Chambre régionale des comptes
du Centre**

Le président

Orléans, le 11 mai 2009

à

Monsieur Jean GERMAIN
Maire de la commune de Tours
Hôtel de Ville
1 à 3 rue des Minimes

37926 TOURS Cedex 9

Objet : Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion de la commune de Tours (article L. 241-11, alinéa 5 du code des juridictions financières).

Monsieur le maire,

En application de l'article L. 211-8 modifié du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes du Centre a examiné la gestion de la commune de Tours que vous administrez ; la vérification a porté sur la politique de la commune en faveur du sport. L'entretien préalable avec le magistrat rapporteur a eu lieu le 7 décembre 2007.

Dans sa séance du 2 octobre 2008, la chambre a retenu des observations provisoires auxquelles vous avez apporté réponse le 24 décembre 2008.

La chambre, dans sa séance du 23 mars 2009, a arrêté des observations définitives qui vous ont été adressées le 31 mars 2009, que vous avez reçues le 2 avril 2009 et auxquelles vous n'avez pas souhaité apporter réponse.

En conséquence, conformément aux dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué à l'assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il devra faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à débat.

Par ailleurs, en application de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, les observations définitives de la chambre régionale des comptes sont communicables aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception par la commune.

Afin de permettre à la chambre de répondre aux demandes éventuelles de communication des observations définitives, je vous prie de bien vouloir informer le greffe de la chambre de la date de la prochaine réunion de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous informe qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, les observations définitives arrêtées par la chambre sont communiquées au représentant de l'Etat et au trésorier-payeur général.

Veillez agréer, Monsieur le maire, l'expression de ma considération distinguée.

Pierre ROCCA

P. J. : Rapport d'observations définitives

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

(art. L.241-11, alinéa 5 du code des juridictions financières)

arrêtées par la chambre régionale des comptes du Centre

dans sa séance du 23 mars 2009

sur la politique en faveur du sport

de la commune de Tours

Conformément à l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, l'examen de la gestion a porté sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations.

Les investigations ont porté sur la politique de la commune en faveur du développement de la pratique sportive, et la chambre a plus particulièrement examiné les contributions dont ont bénéficié l'association Tours Volley-Ball et la société anonyme sportive professionnelle (SASP) Tours Football Club et son association support. Cet examen s'inscrit dans le cadre d'une enquête réalisée par les chambres régionales des comptes sur les relations entre les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels.

1. La politique sportive de la commune de Tours

La commune de Tours organise sa politique sportive autour des axes prioritaires suivants : encourager la pratique sportive par l'initiation et l'animation des jeunes publics ; consolider l'offre en équipements sportifs ; soutenir les acteurs du sport dans leurs projets ; aider à la mise en œuvre de la formation des sportifs ; accompagner le haut niveau sportif.

Concernant plus particulièrement le sport de haut niveau, la collectivité s'est fixée les objectifs suivants :

- valoriser une ou plusieurs disciplines sportives collectives en soutenant les équipes locales dans leur progression,
- animer et renforcer l'attractivité de la ville par l'organisation de manifestations sportives de qualité.

Au sein des services municipaux, les questions relatives au sport sont gérées par la direction des sports et des grandes manifestations (DGSM). Outre un service administratif, cette direction comprend quatre autres services chargés de la gestion des animations sportives, de la gestion technique et notamment de l'entretien des sites sportifs, de la gestion des installations sportives, de la gestion des grandes manifestations. En 2006, 268 agents étaient affectés à la DGSM dont 17, représentant 8 équivalents-temps-plein, étaient mis à disposition des associations sportives.

Il existe actuellement 106 sites sportifs sur le territoire de la commune, dont les plus importants sont le centre municipal des sports, qui comprend deux piscines, une patinoire, des gymnases et des salles spécialisées, et le stade d'honneur de la vallée du Cher, d'une capacité de 13 000 places, et ses 12 terrains d'entraînement, dont un terrain synthétique.

Nombre de ces équipements ont été réalisés dans les années 1970/1980 et sont relativement vétustes ; la ville a ainsi initié à partir de 2005 une rénovation des piscines.

Les dépenses d'investissement réalisées par la collectivité au titre de la fonction « sport » se sont élevées à 3,4 M€ en 2006. Le maire indique à cet égard que la communauté d'agglomération « Tours Plus », créée en 2000, assume la réalisation d'équipements sportifs présentant un intérêt communautaire ; entre 2002 et 2006, la communauté a ainsi consacré 19 millions d'euros à la rénovation et à la création d'équipements sportifs sur le territoire de la commune, dont 15 millions pour les piscines.

Sur la période 2002/2006, les dépenses de fonctionnement de la commune à destination des activités sportives, charges de personnel et maintenance des sites, oscillent autour de 12 M€ et représentent environ 6 % des dépenses inscrites au budget de la commune.

La commune de Tours élabore chaque année, depuis 1999, un tableau de bord précis sur les activités sportives qu'elle soutient où sont comptabilisés, analysés et comparés la fréquentation et le taux d'occupation de chaque équipement sportif, le nombre de manifestations, le coût des ressources humaines dédiées, le montant des dépenses et des recettes d'investissement et de fonctionnement. Sur la période 2002-2006, ces indicateurs montrent un accroissement de la pratique sportive des habitants. Par ailleurs, la commune publie et diffuse un rapport annuel d'activités où sont décrites les actions réalisées en matière sportive.

2. Les subventions de la collectivité aux clubs sportifs professionnels

Environ 80 associations sportives bénéficient, chaque année, de subventions de fonctionnement versées par la commune de Tours.

Comme toute association, les associations sportives peuvent recevoir des subventions de la part des collectivités territoriales dans la mesure où leur activité présente un intérêt public local. Conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et de son décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2001, un certain nombre de règles encadre les modalités de versement et de suivi des subventions des collectivités : conclusion d'une convention avec l'association bénéficiaire lorsque la subvention dépasse un montant annuel de 23 000 €, production d'un compte rendu financier attestant la conformité des dépenses avec l'objet de la subvention notamment.

Les conditions d'octroi des subventions accordées aux sociétés sportives et aux associations qui les ont créées au titre de l'article 19-3 de la loi du 16 juillet 1984 modifiée sont pour leur part énoncées aux articles L. 113-2, R. 113-1, R. 113-2 et R. 113-3 du code du sport, qui autorisent les collectivités territoriales et leurs groupements à accorder des subventions aux associations et aux sociétés commerciales au titre des missions d'intérêt général, dans la limite de 2,3 M€ par saison sportive. Ces missions d'intérêt général visent notamment la formation des jeunes sportifs accueillis dans les centres de formation, la participation à des actions d'éducation, d'intégration et de cohésion sociale, l'amélioration de la sécurité du public et la prévention de la violence dans les enceintes sportives.

A l'appui de leurs demandes de subventions, les associations sportives et les sociétés qu'elles constituent doivent fournir les bilans et comptes de résultat des deux derniers exercices clos ainsi que le budget prévisionnel de l'année sportive pour laquelle la subvention est demandée, un rapport retraçant l'utilisation des subventions versées au titre de la saison sportive précédente et un document prévisionnel qui indique l'utilisation prévue des subventions demandées. Ces documents doivent être annexés à la délibération qui décide l'octroi de la subvention, laquelle, en application de l'article 4 du même décret, précise la saison sportive pour laquelle la subvention est attribuée.

Parmi les 80 associations précitées, la commune de Tours a répertorié 10 clubs sportifs de haut niveau, dont Tours Volley-Ball¹ et Tours Football Club², dont la part dans le total des subventions attribuées est croissante depuis 2003 et s'élève à 39,5 % en 2006.

Subventions versées par la commune de Tours en faveur du sport de haut niveau :

ANNEES (en €)	2002	2003	2004	2005	2006
Total subventions	2 207 127	2 146 747	2 079 787	2 102 140	2 202 470
Dix clubs de haut niveau sportif	1 648 127	1 671 712	1 647 281	1 677 160	1 786 068
dont association Tours Volley-Ball	335 389	350 389	380 389	405 389	390 389
dont association Tours Football Club	387 983	417 983	383 554	419 998	419 998
dont SASP Tours Football Club					60 000
Part clubs haut niveau/total	74 %	77 %	79,20 %	79,80 %	81,09 %
Part des deux clubs professionnels/total	33 %	36 %	37 %	39 %	39,5 %

En ce qui concerne Tours Volley-Ball, la commune de Tours participe à la moitié environ des apports financiers des collectivités locales, et les subventions communales ont fortement augmenté au cours des deux dernières saisons sportives pour atteindre 523 761,50 € au titre de la saison 2006-2007, sur un montant total de 1 049 020 €. C'est sur la croissance de la subvention de la commune, en hausse de 25 % par rapport à la saison 2005-2006, que Tours Volley-Ball a dû s'appuyer pour franchir un cap financier délicat, lorsque des résultats sportifs en retrait et un moindre attrait du public ont engendré une diminution substantielle des recettes de billetterie. Ce constat souligne clairement la dépendance de l'association vis-à-vis des financements et autres aides apportées par les collectivités territoriales, et en particulier par la commune de Tours.

Le subventionnement de Tours Football Club intéresse d'abord la seule association support, puis à compter de la création de la société, les deux entités dont le groupement constitue le club sportif professionnel.

Lors de la période examinée, la commune a notamment pris en charge une partie des dettes de l'association, qui affichait un passif d'environ 900 000 € à la fin de l'année 2002, à hauteur de 400 000 € dont 304 950 € de dettes bancaires. Par convention signée le 30 mai 2003 entre le président de l'association, le maire de Tours et le directeur de l'agence bancaire concernée, il a été convenu que la collectivité se substituait à l'association pour le paiement des dettes contractées auprès de la banque et diminuait du même montant la subvention accordée ; la collectivité a remboursé les prêts du club en trois annuités de 112 400 € (2004, 2005 et 2006).

¹ Ne sont citées que les subventions accordées par la commune de Tours, à l'exclusion des subventions que Tours Volley-Ball et Tours Football Club peuvent recevoir d'autres collectivités territoriales, communauté d'agglomération Tour Plus, conseil général d'Indre-et-Loire, conseil régional du Centre notamment

² La société anonyme sportive professionnelle (SASP) Tours Football Club a été créée en avril 2004, et a reçu une subvention de 60 000 € pour la saison 2006-2007, au titre de missions d'intérêt général

Le budget de l'association a sensiblement diminué avec la création de la société et le transfert de l'équipe première. Paradoxalement, le montant de la subvention reste au même niveau, voire augmente jusqu'en 2006, dans la mesure où la subvention versée par la commune s'avère indispensable au fonctionnement de l'association, désormais privée de la plus grande partie de ses recettes propres, en particulier des contrats de parrainage.

ANNEES (en €)	Recettes de l'association Tours Football Club	Subventions de la ville de Tours	Part des subventions dans les recettes
2002	1 177 768	387 983	33 %
2003	1 224 378	417 983	34,14 %
2004	1 759 299	383 554	21,80 %
2005	735 000	419 998	57,14 %
2006	559 217	419 998	75,10 %
2007	614 107	250 000	40,71 %

Comme l'y autorise la législation précitée, la collectivité a octroyé à la société sportive des subventions pour un montant de 60 000 € pour des missions d'intérêt général, au titre de la saison 2006/2007. A l'issue de la saison, les prestations prévues par convention n'avaient cependant pas été, dans leur plus grande partie, réalisées. Selon la société, les prestations devaient être réalisées dans la première partie de la saison 2007-2008, mais elles ne l'étaient toujours pas à la fin de l'année 2007. La société a par ailleurs sollicité une nouvelle subvention de 100 000 € au titre de la saison 2007/2008.

La commune indique que des observations ont été présentées à la société sur la nécessité de faire face à ses engagements, et qu'elle n'a pas souhaité augmenter sa contribution au titre de la saison 2007/2008 tant que toutes les actions d'intérêt général ne sont pas intégralement réalisées.

Quant aux prestations, il s'agit dans la plupart des cas de la remise de billets pour assister à des matchs à domicile et, à ce titre, la subvention de 60 000 € s'apparente davantage à un élément de réalisation de chiffre d'affaires qu'à la contrepartie de l'exécution de missions d'intérêt général.

3. Les achats de prestations de services entre la collectivité et les clubs sportifs professionnels.

Les conditions d'achat par les collectivités territoriales de prestations de services aux sociétés sportives sont prévues par l'article L. 113-3 du code du sport et par le décret d'application n° 2001-829 du 12 septembre 2001, qui fixe le montant maximum des sommes versées par les collectivités à 30 % du total des produits du compte de résultat de l'année précédente desdites sociétés, dans la limite de 1,6 M€ par saison sportive.

Le Tours Football Club assure depuis de nombreuses années des prestations de services pour la commune de Tours. Avec la création en 2004 de la société commerciale et le transfert des droits à l'image de l'association à la société, les contrats de prestations de services sont désormais conclus entre les collectivités, dont la commune de Tours, et cette dernière. La commune a versé pour ces prestations la somme de 200 000 € chaque année, au titre des saisons sportives 2006-2007 et 2007-2008.

Le contrat relatif à la saison 2006-2007 a pour objet la réalisation d'actions de communication dans le but de promouvoir l'image de la ville de Tours, telles qu'apposition au stade de panneaux, banderoles, supports comportant le nom de la collectivité, citation sonore lors des matchs, autorisation d'utiliser l'image de Tours Football Club, mise à disposition de places (66 places toutes catégories), et participation de la société à deux manifestations organisées par la ville. L'annexe financière du contrat précise la valorisation de chaque action, dont le montant total est de 200 000 €.

Par ailleurs, le contrat signé pour la saison 2006-2007 fait explicitement référence à la montée du club en ligue 2 et au soutien au sport de haut niveau comme principales motivations de la collectivité. Lors de la saison 2007-2008, le club a été relégué en championnat national, mais le projet de contrat prévoyait la reconduction aux mêmes conditions et au même prix, alors même que l'impact médiatique serait moindre³. Dans ces conditions, le montant des prestations paraît davantage répondre à un besoin financier préétabli de la société sportive qu'au résultat d'une véritable négociation menée dans le cadre d'un marché public.

4. Le personnel communal mis à disposition des clubs professionnels

Un agent communal est mis à disposition de Tours Volley-Ball par la ville de Tours : il s'agit d'un éducateur sportif qui occupe les fonctions de manager général au sein de l'association, et cette mise à disposition d'un agent d'encadrement représente également un soutien financier significatif, comme le montre le tableau ci-dessous :

Année civile	Traitement de l'agent	Charges salariales	Coût annuel
2002	28 836,27 €	11 097,77 €	39 934,04 €
2003	29 029,00 €	11 276,88 €	40 305,88 €
2004	29 880,16 €	11 467,62 €	41 347,78 €
2005	30 954,16 €	12 060,64 €	43 014,80 €
2006	31 432,70 €	12 236,24 €	43 668,94 €

³ Lors de la saison 2008-2009, Tours Football Club participe de nouveau au championnat professionnel de Ligue 2.

Un agent communal administratif était également mis à disposition de l'association Tours Football Club, et cette dernière remboursait à la ville 50 % du coût. Cette mise à disposition a pris fin en 2004, et la personne a intégré la société.

Par ailleurs, la commune a mis à disposition de l'association Tours Football Club des emplois aidés (« emploi-jeunes » et « contrat de ville ») dont le coût pour la ville s'est élevé à 9 090 € en 2002, 8 662 € en 2003, 4 784 € en 2004, 8 370 € en 2005 et 9 780 € en 2006.

5. Les locaux mis à disposition des clubs professionnels

La tarification communale

Les collectivités territoriales peuvent mettre à disposition des clubs sportifs des locaux et équipements sportifs. L'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que les locaux communaux peuvent être utilisés notamment par les associations qui en font la demande. Il appartient au maire de déterminer les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. Le conseil municipal peut fixer, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation. Ces dispositions s'appliquent à toutes les associations, quel que soit le domaine ou le secteur dans lequel elles interviennent.

S'agissant des équipements sportifs, la circulaire du 29 janvier 2002 du ministre de l'intérieur et du ministre de la jeunesse et des sports, qui précise l'ensemble des règles applicables aux concours financiers des collectivités territoriales aux clubs sportifs, indique que selon l'arrêt du conseil d'Etat du 13 juillet 1961 (ville de Toulouse), les conventions passées entre les collectivités territoriales et les clubs sportifs doivent être considérées comme des conventions d'occupation du domaine public en raison de l'appartenance de l'équipement communal en cause au domaine public.

La circulaire admet que certaines occupations peuvent être consenties gratuitement ou moyennant des redevances réduites lorsqu'un intérêt public le justifie, ce qui paraît être le cas en ce qui concerne la mise à disposition d'équipements sportifs en faveur d'une association sportive qui constitue un organisme à but non lucratif. En revanche, il n'en va pas de même lorsque les équipements sont destinés à être utilisés par une société sportive, au motif que cette dernière percevra des recettes de l'exploitation même de l'équipement et des contrats qui y seront associés. Par ailleurs, si la collectivité est libre de déterminer le montant de la redevance par délibération, il est nécessaire que ce montant tienne compte des coûts supportés par la collectivité, comme l'a souligné un arrêt récent de la cour administrative d'appel de Lyon⁴.

La collectivité vote chaque année les tarifs de location des locaux et terrains mis à disposition des usagers. Concernant la pratique sportive, la collectivité distingue 2 grandes

⁴ La Cour administrative d'appel de Lyon a confirmé le 12 juillet 2007 que les redevances pour occupation privative d'une dépendance domaniale doivent être calculées en tenant compte des avantages de toute nature qu'elle procure à son bénéficiaire et que les avantages tirés de l'occupation d'un complexe sportif s'apprécient notamment au regard des recettes tirées de son utilisation comme la vente des places et des produits dérivés aux spectateurs, la location des emplacements publicitaires et des charges que la collectivité publique supporte telles que les amortissements, l'entretien et la maintenance calculées au prorata de l'utilisation de l'équipement.

catégories d'équipements sportifs : les salles et gymnases, et les stades et terrains, et une distinction est également établie entre les manifestations organisées avec ou sans public payant.

La redevance est calculée en fonction des coûts de fonctionnement des équipements sportifs, notamment les consommations de fluides, les dépenses d'entretien et de maintenance, les frais de gestion et de personnel. La tarification actuelle a été mise en place à compter de l'exercice 2003 et les tarifs font l'objet d'une actualisation d'environ 1,5 % par an. En 2006, selon la catégorie, une salle était louée entre 1,29 € et 39,16 € par heure et un terrain de sport entre 0,97 € et 15,86 €. Les manifestations sportives payantes sont par ailleurs assujetties à la taxe sur les spectacles au taux de 8 %.

Les locaux et équipements utilisés par Tours Volley-Ball

Les tarifs appliqués à Tours Volley-Ball correspondent aux tarifs votés, et les comptes de l'association font apparaître les versements suivants au titre de ces participations, 21 948,32 € pour la saison 2001-2002, 7 610,54 € en 2002-2003, 9 103,21 € en 2003-2004, 10 955,47 € en 2004-2005, 11 760,41 € en 2005-2006. Au titre de la saison 2006-2007, la redevance aurait été fixée à 10 954 €.

Tours Volley-Ball est hébergé au centre municipal des sports, situé dans le centre de la ville de Tours et qui accueille d'autres associations sportives ; ce complexe sportif regroupe la salle Grenon, la salle Danton, la piscine et la patinoire.

Des travaux de rénovation et de mise aux normes en termes d'accueil et de sécurité du public ont été engagés depuis quelques années. La salle Grenon, dédiée en priorité à Tours Volley-Ball a fait l'objet de trois catégories de travaux : grosses réparations, mise en sécurité, conformément au règlement de sécurité incendie relatif aux établissements recevant du public, ainsi que des travaux permettant l'homologation par le ministère des sports de la salle où se déroulent les matchs. A ce titre, la collectivité fournit chaque année à la fédération française de volley-ball un état des lieux des locaux dévolus à l'association.

Les travaux ont été réalisés pour l'essentiel par la ville de Tours, la communauté d'agglomération Tours Plus étant intervenue de façon moins importante.

- en 2004 : aménagement d'un sol sportif : 14 352 € TTC, aménagement d'une salle de réception : 61 000 € TTC, réfection de l'étanchéité des coursives : 83 000 € TTC

- en 2005 : amélioration de l'acoustique : 280 000 € TTC

- en 2006 : isolement de sécurité des escaliers : 93 000 € TTC

C'est donc un montant total de travaux de 531 352 € TTC qui a été pris en charge par la commune de Tours pour la mise aux normes de cet équipement destiné à accueillir l'association Tours Volley-Ball, et ces coûts ne sont pas pris en compte pour le calcul de la redevance.

La commune fait valoir en réponse qu'une partie des travaux effectués, en matière de sécurité notamment, bénéficie à l'ensemble des utilisateurs, et participe en tout état de cause à l'entretien de son patrimoine.

Les locaux et équipements utilisés par Tours Football Club

Lors de la création de la société sportive, la répartition des compétences entre l'association et la SASP a été la suivante : la société assure la gestion de l'équipe professionnelle et les activités commerciales qui y sont liées, l'association assure la gestion du football amateur, une trentaine d'équipes dont l'équipe réserve de l'équipe professionnelle, du centre de formation et de l'équipe première féminine.

La ville est propriétaire des installations du stade de la vallée du Cher, qu'elle met à disposition du club selon deux régimes : soit à titre partagé, d'autres associations sportives tourangelles utilisant le stade pour des entraînements ou des matchs, le club bénéficiant de créneaux horaires et étant soumis à une contribution au titre des charges de fonctionnement, telle qu'établie dans la délibération annuelle des tarifs municipaux, soit à titre prioritaire, la contribution aux charges de fonctionnement étant alors établie au prorata des surfaces utilisées.

Les conditions de l'occupation des équipements et locaux font l'objet d'une convention précaire et révocable, signée tardivement entre la ville de Tours et la seule association, le 27 novembre 2007, mais aucune convention ne régit les relations entre la commune et la société sportive. Seule la convention signée entre l'association support et la société sportive mentionne la mise à disposition des équipements sportifs à la société, avec l'accord de la collectivité.

Pour la mise à disposition des équipements sportifs, l'association a versé à la collectivité 11 978 € en 2002, 10 430 € en 2003, 9 440 € en 2004, 6 546 € en 2005, et 6 465 € en 2006. L'occupation des autres locaux, notamment les bureaux et salles, ne donne pas lieu au paiement d'une redevance par l'association.

Lors de sa création, la société a donc signé avec l'association, le 29 avril 2004, une convention relative au transfert des activités : elle prévoit la transmission au profit de la société du droit à l'utilisation et à l'occupation des installations et locaux mis à disposition de l'association par la commune de Tours, à savoir le stade d'honneur de la Vallée du Cher, les terrains d'entraînement, le gymnase du stade d'honneur et les bureaux et locaux administratifs. Il est précisé que *« cette mise à disposition cessera de plein droit lors de la conclusion entre la commune de Tours et la société de conventions spécifiques d'occupation desdits locaux et installations pour les besoins de celle-ci »*.

La convention fait référence à un courrier de la ville de Tours, en date du 30 avril 2004, donnant son accord à cette mise à disposition. La collectivité a dès lors engagé, dès septembre 2004, une réflexion quant à la répartition des locaux entre l'association et la société et à l'établissement avec la société sportive d'une convention d'occupation des installations sportives ; de nombreuses réunions ont eu lieu entre la collectivité et Tours Football Club, association et société.

Dans ce cadre, la direction des sports a notamment chiffré en 2005 le coût de revient de l'utilisation par la société du stade d'honneur de la vallée du Cher, au regard des dépenses enregistrées au cours de l'exercice 2004, en fonction du type d'occupation, exclusive ou partagée, et du temps d'occupation. En prenant en compte l'électricité pour les locaux, l'eau, l'éclairage du terrain d'honneur, l'entretien des gazons et terrains, les salaires des agents d'entretien, le montant des charges a été évalué à 358 239 €.

Pour autant, la collectivité a choisi de ne pas appliquer le principe du remboursement intégral des charges. L'assemblée délibérante a décidé en décembre 2005 de soumettre la société au tarif le plus élevé de sa grille à savoir : 10 % des recettes nettes par manifestation avec public payant, soit un montant évalué à 23 083 € par an pour 24 matchs, 15,58 € par heure pour des manifestations sans public payant, 7,92 € par heure au titre de la location des terrains d'entraînement ; pour la mise à disposition exclusive de locaux et bureaux, ce sont les prix du marché qui ont été retenus, à savoir 122 € le m².

La redevance globale a été fixée dans ces conditions à 28 664 € pour la mise à disposition des installations sportives et à 123 013 € pour la location et les charges des autres locaux et des bureaux, soit un montant total de 151 677 €. Le mode de calcul retenu par la collectivité appelle notamment les observations suivantes :

- la valeur locative des lieux, notamment celle des bureaux et locaux, a certes été prise en compte, mais le tarif effectivement appliqué, 100 € le m², est inférieur à celui du marché cité ci-dessus ;
- le pourcentage sur les recettes ne prend en compte qu'une partie restreinte du chiffre d'affaires de la société, 10 % de la billetterie ;
- les charges supportées par la collectivité pour la mise à disposition des équipements à la société, au prorata du temps d'utilisation, sont évaluées à environ 350 000 € par an, mais la redevance se réfère à la grille tarifaire votée par le conseil municipal, destinée aux associations en général.

Ainsi, le chiffrage effectué par la collectivité peut être considéré comme avantageux pour la société ; pour autant, malgré de nombreuses réunions et courriers, la société n'a jamais renvoyé la convention d'occupation soumise à sa signature par la collectivité. Dès lors, devant cette situation de blocage, le maire de Tours a pris un arrêté, en date du 20 décembre 2007, autorisant unilatéralement l'occupation prioritaire et temporaire par la société sportive d'installations sportives et de locaux du stade de la vallée du Cher, à compter de la saison 2007-2008, et fixant les conditions financières, qui s'appuient sur le chiffrage réalisé par la direction des sports :

- pour les locaux à usage partagé, il est fait application des tarifs votés par le conseil municipal, tarif horaire d'utilisation des équipements pour les entraînements et les manifestations sans entrées payantes, fraction de 10 % des recettes pour les manifestations avec entrées payantes ;

- pour les locaux à usage exclusif de la société, le montant du loyer a été établi sur la base de 100 € le m² pour les bureaux et de 68 € le m² pour les autres locaux, pour un montant total de 56 800 € ; les charges afférentes à ces locaux, dont le montant est estimé à 30 000 €, seront soit prises en charge directement par la société (assurances, télécommunications et informatique, gardiennage, entretien des locaux), soit remboursées à la collectivité (électricité, eau, chauffage, taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

La redevance annuelle s'établit à environ 86 800 €, auxquels viennent s'ajouter les recettes relatives à la mise à disposition des locaux à usage partagé, évaluées à environ 35 000 €, soit une recette annuelle pour la collectivité de 121 800 €.

Depuis sa création et en l'absence de toute convention, la société a versé à la collectivité, au titre des matchs et entraînements, les sommes suivantes : 1 566 € en 2004, 3 366 € en 2005, 17 050 € en 2006. Ainsi, la collectivité, qui était fondée à demander depuis la saison sportive 2004-2005 au minimum le paiement de la redevance ci-dessus, a subi un manque à gagner certain que l'on peut évaluer jusqu'à 2007 à deux années de redevances, soit 243 600 € ; si l'on défalque les versements effectués par la société, le manque à gagner de la commune peut être évalué à 221 618 €.

En ne signant pas la convention d'occupation qui lui a été soumise par la commune, la société a bénéficié d'un avantage certain que rien ne semble justifier s'agissant d'une entité économique privée. De juillet 2004 à septembre 2007, elle a bénéficié de l'occupation du stade et des locaux afférents à un prix à peine supérieur à celui appliqué aux associations tourangelles, alors que dans le même temps elle dégagait des bénéfices conséquents, notamment grâce aux droits de retransmission télévisée, qui se sont élevés pour la saison 2006-2007 à 3,9 M€.

En réponse, l'ordonnateur indique que la fixation des différents coûts à la charge de l'occupant du domaine public a répondu à l'objectif de rechercher un niveau acceptable pour les parties. Il confirme par ailleurs que la société sportive a tardé à consentir qu'elle avait des obligations à l'égard de la commune, ce qui l'a conduit, en l'absence de signature de la convention proposée, à fixer les conditions d'accueil par l'arrêté exécutoire précité.

6. Les travaux d'amélioration des équipements

La collectivité a réalisé par ailleurs de nombreux travaux au sein du complexe sportif de la Vallée du Cher.

La ligue de football professionnel (LFP) édicte les règlements prescrivant les conditions d'accueil des matchs de niveau national de ligue 1 et 2, et la commission des stades définit des règles précises qui doivent être impérativement respectées par les terrains et installations sportives : protection de l'aire de jeu, vestiaires, locaux administratifs, éclairage et sonorisation, sécurité des joueurs, équipements pour les médias notamment.

La collectivité a été destinataire, le 24 novembre 2004, d'un rapport de visite de la commission des stades, relatif à la conformité du stade lors d'une éventuelle accession en ligue 2, qui mentionnait les constats suivants :

- les vestiaires et locaux doivent être réaménagés pour être en conformité avec le règlement de la fédération, même si le club continue d'évoluer en national, et ces travaux doivent être réalisés en 2005 pour conserver le classement fédéral ; avant le 1^{er} juillet 2005 doivent notamment être réalisés l'aménagement d'une zone réservée aux supporteurs visiteurs, le réaménagement de parkings spécifiques (visiteurs, arbitres) surveillés et disposant d'une vidéo surveillance, un poste de surveillance, une cabine de sonorisation, l'éclairage de l'aire de jeu avec une puissance de 1 250 lux, une plate-forme de télévision ;

- une deuxième phase de travaux doit être réalisée avant le 1^{er} juillet 2006, comprenant la couverture de la tribune est sur 5 000 places et l'aménagement des issues de sortie permettant la réouverture du secteur sud⁵.

La collectivité a ainsi réalisé, dans le cadre de la mise en conformité des équipements aux exigences de la ligue, mais également dans le cadre de la maintenance de son patrimoine, les travaux suivants : protection des supporteurs visiteurs, vidéo surveillance du stade et de ses abords, équipement pour les médias, installation de vestiaires avec douches modulaires, amélioration des conditions d'éclairage du terrain et réfection du grillage de protection, mise en conformité des vestiaires des joueurs et des locaux administratifs. Le coût total de ces travaux s'est élevé à 1 225 000 € TTC.

En 2007, la collectivité a réalisé de nouveaux travaux : création de 14 nouvelles loges, d'une protection pour le poste de sécurité, amélioration de l'éclairage du stade, surélévation de la plate-forme pour handicapés, dont le coût s'est élevé à 414 424 € TTC. La société a en outre procédé de son propre chef à des travaux d'aménagement de vestiaires et, à titre dérogatoire, la collectivité a décidé de prendre en charge le coût de ces travaux qui s'élèvent à 34 500 € TTC. La société a également souhaité en 2007 étendre ses locaux administratifs et techniques en installant des structures modulaires ; en conséquence, la collectivité a réalisé une plate-forme en béton, ainsi que les voiries pour recevoir ces locaux, pour un coût de 34 037 € TTC.

Selon la collectivité, diverses opérations sont encore à envisager à court terme : travaux de sécurité incendie, amélioration de l'éclairage du stade, rénovation des gradins de la tribune couverte, reconstruction des structures d'accueil du public, et l'ensemble de ces travaux est estimé à 1 320 000 €. Dans l'hypothèse d'une accession en ligue 2, réalisée de fait dès la saison 2008-2009, la mise aux normes des vestiaires et locaux annexes était par ailleurs à envisager : local antidopage, agrandissement de l'infirmerie et restructuration des locaux de l'encadrement technique, et un coût supplémentaire de 1 100 000 € devait être prévu à cet effet.

De son côté, la société a missionné un cabinet d'études pour la restructuration, l'extension et la mise aux normes du stade d'honneur de la vallée du Cher avec comme objectif l'augmentation à 25 000 places de la capacité d'accueil du stade, la création de loges et de tribunes, la couverture des tribunes et l'aménagement d'espaces commerciaux. Le bureau d'études a estimé le coût financier de ces travaux à 33,5 M€ hors taxes. Selon la collectivité, le coût global de l'opération se situerait plutôt vers 55 M€, compte tenu de la TVA, des honoraires et frais divers, et de l'actualisation des coûts, l'étude ayant été réalisée en 2006.

La pertinence économique d'une telle augmentation du nombre de places n'est cependant pas établie. En effet, le stade peut accueillir actuellement 12 699 spectateurs, assis et debout, et le stade a accueilli en moyenne 4 466 spectateurs lors de la saison 2006-2007, soit environ 40 % de sa capacité.

Les relations juridiques et financières entre la commune de Tours et Tours Football Club apparaissent en définitive peu transparentes et conflictuelles. La société

⁵ Il convient de noter que si la commission des stades juge la capacité du stade suffisante, le fait de demander la réouverture des gradins sud conduit à augmenter la capacité de 1 950 places, qui viennent s'ajouter aux 10 749 places existantes

sportive considère en effet que l'aide publique, subventions, achats de prestations de services, mais également usage exclusif et à des conditions peu onéreuses d'équipements sportifs et de locaux commerciaux va de soi dans la mesure où elle participerait activement, mais sans être en mesure de le démontrer, à l'amélioration de l'image de la ville, à l'animation du territoire en termes d'activité économique et de lien social. A défaut d'accord, ce sont les décisions unilatérales de la commune qui ont ainsi permis d'imposer le versement d'une redevance pour occupation du domaine public (stade de la vallée du Cher et locaux afférents), à des conditions avantageuses, mais cependant contestées par la société, et il n'est pas établi que cette dernière ait procédé aux versements afférents.

Dans ce contexte, la commune de Tours, qui entend tout à la fois développer l'offre sportive pour le plus grand nombre et soutenir le sport de haut niveau, ne semble pas s'être donnée les moyens de mesurer les retombées du soutien important accordé aux clubs sportifs professionnels, par exemple en termes de notoriété et de retombées économiques éventuelles. Elle se trouve d'autre part confrontée à un rapport de forces où se conjuguent par exemple les exigences de la société Tours Football Club, sur le plan du soutien financier, mais aussi les prescriptions de la ligue de football professionnel en matière de normes à respecter par les équipements sportifs, dont la pertinence, qu'il s'agisse de l'augmentation des capacités d'accueil du stade, avec la réouverture des gradins sud, ou de l'augmentation de la puissance de l'éclairage, pour les besoins des retransmissions télévisées, ne paraît pas établie de manière incontestable, sans même évoquer le projet de doublement de la capacité du stade mis en avant par la société. Le coût le plus souvent élevé des travaux incombe en effet à la collectivité, qui se trouve ainsi en situation de subir un rapport de forces qui ne lui est pas favorable, et est conduite le cas échéant à prendre des dispositions unilatérales pour faire valoir ses droits, en matière de paiement de redevances d'occupation du domaine public notamment, et préserver ainsi les intérêts de ses administrés.

L'ordonnateur reconnaît dans sa réponse que les relations juridiques et financières entre la société Tours Football Club et la commune de Tours sont complexes et délicates à mettre en œuvre du fait de la pluralité des enjeux, les nécessités et volontés exprimées par les parties ne servant pas les mêmes objectifs. Il souligne par ailleurs que « les plus grands prescripteurs de normes se trouvent être les fédérations qui exercent un rapport de force certain sur les clubs et par voie de conséquence sur les collectivités propriétaires d'équipements sportifs, en vue d'améliorer les conditions d'accueil et la capacité des stades, même si, depuis peu, ces exigences ont été encadrées et limitées ». Enfin il souligne, mais sans fournir à l'appui de données probantes, que l'existence du haut niveau sportif français et européen est bien mesuré sur le territoire tourangeau, avec l'impact des résultats de Tours Football Club et de Tours Volley-Ball, que cette notoriété est utile pour la ville, son rayonnement, son dynamisme, son accueil, son tourisme, et que le rôle social du sport est établi, en termes de cohésion et d'animation, et qu'il véhicule des valeurs d'échanges, de mixité et de plaisir.