

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LES SOUTIENS PUBLICS À L'EURO 2016 EN FRANCE

Quels retours d'expérience
pour les pouvoirs publics ?

Rapport public thématique

Sommaire

Délibéré	7
Introduction	9
Chapitre I L'organisation du tournoi : un succès public mais un rapport de forces inégal, aggravé par les conditions de la mise en œuvre	15
I - Des conditions d'obtention du tournoi exigeantes.....	16
A - Un cadre conventionnel contraignant et foisonnant.....	16
B - Un suivi insuffisant des engagements pris.....	19
C - Des accords exorbitants du droit national	23
II - Une organisation progressivement confiée au secteur privé	27
A - Une structure d'organisation de droit privé excluant la puissance publique	27
B - Une coordination étatique tardive, des collectivités locales mobilisées.....	33
III - Les coûts d'organisation supportés par les personnes publiques	37
A - Une dépense fiscale mal appréhendée par l'État	37
B - Un coût de la sécurité rehaussé par les risques d'attentat	40
C - Des dépenses d'animation principalement à la charge des villes d'accueil	42
IV - Une rétribution faible pour les organisateurs nationaux	46
A - Un résultat net pour l'UEFA supérieur à ses prévisions.....	46
B - Des retours financiers négociés par la fédération nationale et les villes hôtes	48
Chapitre II Les stades du tournoi : un investissement public important, mais de nouveaux risques de gestion pour les villes	53
I - L'investissement public dans les stades de l'Euro 2016	54
A - Un coût de construction des stades et de leurs dessertes de près de 2 Md€	54
B - Un investissement public d'un milliard d'euros imputable à l'Euro 2016.....	57
C - Les modalités complexes du soutien de l'État à la modernisation des stades	58
D - Des coûts à la place hétérogènes	62
II - Des risques de gestion des stades accrus pour les villes	64
A - Un modèle de gestion des stades resté majoritairement public.....	64
B - Les effets financiers du rehaussement de la capacité des stades	69
III - Les litiges liés à l'utilisation du Stade de France pour l'Euro 2016	76

A - Un cadrage très imprécis des conditions d'utilisation.....	76
B - L'État dans un contentieux sur la redevance due par l'UEFA	78
Conclusion générale	81
Recommandations	85
Annexes	87

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du volume consacré aux sites d'accueil de l'Euro 2016.

Les rapports publics de la Cour des comptes

- Élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, - ce qui a été le cas pour la présente enquête - conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par **La Documentation Française**.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé *Les soutiens publics à l'Euro 2016, quels retours d'expérience pour les pouvoirs publics ?*

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, aux collectivités et aux organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Durreleman, Briet, Vachia, Paul, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, présidents de chambre, Mme Froment-Meurice, M. Lefas, Mme Ratte, présidents de chambre maintenus en activité, M. Andréani, Mme Morell, M. Perrot, Mme Françoise Saliou, MM. Barbé, Courtois, Vivet, Pétel, Maistre, Martin, Mmes Trupin, Podeur, MM. de Gaulle, Le Mer, Rosenau, Rabaté, Jamet, Mme Casas, M. Rolland, Mme Faugère, MM. Allain, Lallement, Mmes Girardin, Hamayon, Riou-Canals, M. Levionnois, Mme Thibault, M. Saïb, conseillers maîtres, M. Margueron, conseiller maître en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, Mme Moati, présidente de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Barbé, conseiller maître, rapporteur général de la formation interjuridictions, M. Smaniotto, auditeur et M. Gaston, rapporteur extérieur, rapporteurs devant la formation interjuridictions chargée de le préparer, et de M. Urgin, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Guérin, avocat général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 26 septembre 2017.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 2 mars 2017 par une formation interjuridictions, présidée par Mme Moati, présidente de chambre, et composée de Mme Froment-Védrine, M. Guibert, conseillers maîtres, au titre de la Cour, MM. Provost, Sire, conseillers référendaires, MM. Debruyne, Kowarcik, Genetaud, présidents de section de chambre régionale des comptes, au titre des chambres régionales des comptes, ainsi que, en tant que rapporteur général, M. Barbé, conseiller maître, et, en tant que rapporteur général adjoint, M. Billebaud, conseiller de chambre régionale des comptes, et, en tant que rapporteurs, MM. Smaniotto, auditeur, Gaston, rapporteur extérieur, et, en tant que contre-rapporteur, M. Urgin, conseiller-maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 11 avril 2017, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durreleman, Briet, Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, présidents de chambre, M. Cazala, président de section, en remplacement de Mme Pappalardo, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

L'Euro 2016, officiellement intitulé « Tournoi final 2016 du Championnat d'Europe de football UEFA », était la quinzième édition du championnat d'Europe des nations, créé en 1960. Il constituait la phase finale d'une compétition dont les qualifications avaient débuté en septembre 2014. Depuis sa création, le nombre de participants à la phase finale du tournoi a régulièrement augmenté, passant de quatre équipes en 1960 à seize à partir de 1996. L'Euro 2016 était la première édition comprenant 24 équipes pour le tournoi final, soit un peu moins de la moitié des 54 fédérations nationales membres de l'Union des associations européennes de football (UEFA), propriétaire du tournoi.

La préparation du tournoi s'est inscrite dans un processus long. La phase officielle de candidature à son organisation a été ouverte en décembre 2008. La fédération française de football (FFF), qui en étudiait l'hypothèse depuis avril 2007, a déposé celle-ci le 10 février 2010 avec la liste des villes d'accueil, arrêtée le 11 novembre 2009. Le 28 mai 2010, par sept voix contre six pour la Turquie, la France a été désignée pays d'accueil par le comité exécutif de l'UEFA.

Face au retard de la France en matière de grands stades, une commission « Grands stades - Euro 2016 » a été créée en décembre 2007. À l'issue de ses travaux, en novembre 2008, la commission considérait une candidature à l'Euro « possible et souhaitable, sous réserve qu'elle puisse constituer un levier pour la modernisation de nos grands stades et de leur gestion », grands stades conçus désormais comme des « lieux de vie multi-activités ».

Enfin les conditions de la maîtrise des grands événements sportifs internationaux (GESI) par les pouvoirs publics français ont été étudiées dans un rapport remis en juillet 2010¹. Le rapport définissait ce type d'événement comme « une manifestation sportive de niveau mondial ou continental, reconnue par une instance sportive internationale et organisée de manière exceptionnelle, qui attire une audience large et suscite

¹ DOUILLET, David, « L'attractivité de la France pour l'organisation de grands événements sportifs » (2010).

l'attention des médias internationaux ». Selon la typologie de ces événements, l'Euro 2016 appartient à la plus haute catégorie de GESI.

Pour un pays hôte, les visées de l'accueil d'une compétition internationale de ce niveau ne sont pas uniquement sportives, elles sont aussi de nature politique : accroître sa notoriété et son attractivité, conforter sa crédibilité en vue de candidatures ultérieures pour des événements mondiaux, améliorer la conjoncture économique, voire fortifier la croissance potentielle en rehaussant la qualité de ses infrastructures, enfin raffermir la cohésion sociale grâce notamment aux résultats de l'équipe nationale.

En accueillant l'Euro 2016, la France a souhaité manifester sa capacité à organiser l'une des plus grandes compétitions sportives internationales. L'accueil du tournoi exigeait d'anticiper la construction et la modernisation, selon les normes adéquates, des stades et des infrastructures de transport indispensables à leur accès. Il imposait la maîtrise d'une organisation complexe, couvrant la quasi-totalité du territoire national, requérant la mobilisation de nombreux acteurs publics et privés, dans un contexte de contraintes en termes de sécurité qui s'est considérablement durci à l'approche du tournoi.

Ces deux défis : la bonne tenue de l'événement dans ses dimensions sportive, sécuritaire et festive, et la mise à disposition d'équipements sportifs et de transport, ont été relevés d'une façon unanimement jugée comme très satisfaisante. Dans un contexte devenu critique, la capacité de la France à répondre aux exigences de l'accueil d'un événement international de cette ampleur a donc été éprouvée sans accroc.

*

**

Les observations du présent rapport n'ont pas vocation à établir un bilan économique de l'Euro 2016. Une étude sur l'impact économique du tournoi sur l'économie française a été réalisée par le Centre de droit et d'économie du sport (CDES) et le cabinet Keneo, à la demande du ministère chargé des sports. Les résultats de cette étude ont été présentés en janvier 2017.

Rapport du Centre de droit et d'économie du sport et de Keneo « Évaluation de l'impact économique de l'Euro 2016 »

Le cadre de l'étude

Le CDES et Keneo rappellent que « La présente étude vise à apporter une mesure de l'impact économique de court terme de l'Euro 2016. Les multiples autres impacts (social, médiatique ou environnemental par exemple) sont exclus du champ de l'analyse. » « Les effets de plus long terme sont multiples et plus complexes à analyser. À l'inverse, l'impact économique de court terme bénéficie de méthodes éprouvées, ainsi au final le calcul d'impact économique de court terme est le plus fiable. » « L'étude présente l'impact économique primaire, que ce soit l'impact organisation (budget propre de l'événement) ou l'impact tourisme (dépenses des visiteurs), puis l'impact économique total ».

L'impact économique primaire (injection nette) est calculé à partir de l'injection brute dans l'économie nationale des dépenses d'organisation ou de consommation des visiteurs, moins les effets de substitution (dépenses qui auraient été engagées à d'autres objets), d'éviction (dépenses dissuadées) et de fuites (flux financiers sortant du territoire national). L'impact économique total est estimé en appliquant un multiplicateur keynésien dont la valeur a été estimée à l'aide du modèle Mésange de l'INSEE (soit 1,25), à l'impact primaire.

Les résultats globaux

1° Le bilan économique primaire

Les auteurs de l'étude ont calculé « une injection nette dans l'économie française liée à l'organisation de l'Euro 2016 de 476,8 M€, dont 360 M€ pour les dépenses opérationnelles ».

Ils ont calculé, après avoir retiré de l'impact touristique un « effet d'éviction d'un total de 165 M€ », « une injection nette liée au tourisme dans l'économie nationale de 500,6 M€ ».

Ainsi le CDES et Keneo évaluent « que l'impact économique primaire de l'Euro 2016 s'établit à 977,4 M€ ».

2° Les recettes fiscales additionnelles

Les auteurs du rapport ont estimé les recettes fiscales produites par l'accueil de la compétition à 74,9 M€ : 70 M€ de taxe sur la valeur ajoutée 2,7 M€ de taxes de séjour et 2,2 M€ de taxes d'aéroport. Ces recettes fiscales sont nettes des effets d'éviction.

Ces recettes sont à rapporter à un montant annuel en 2016 de TVA de 155 Md€, de taxes de séjour de 263 M€ et de taxes d'aéroport de 1 Md€.

3° Le bilan économique total

Selon les auteurs « l'impact économique total de l'Euro 2016 au niveau national est évalué à 1,22 Md€ ».

La conclusion générale du rapport est la suivante :

« L'impact économique de l'Euro 2016 s'élève à 1,221 milliard d'euros. On pourrait discuter longuement de la signification d'un tel montant rapporté au Produit Intérieur Brut français (qui s'élevait à 2 181,1 Md€ en 2015.) » « Ce que nous retenons, c'est que l'événement a contribué de façon tangible à un surcroît d'activité économique, à la fois par les dépenses d'organisation et par les dépenses des visiteurs étrangers. En particulier, la venue de près de 600 000 touristes étrangers pour l'événement a pu contribuer à amortir la baisse touristique constatée à l'échelle nationale ».

Pour la part relevant des pouvoirs publics et dans le champ de leurs compétences, la Cour des comptes, avec les chambres régionales des comptes Hauts-de-France, Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Occitanie et Nouvelle-Aquitaine, ont souhaité faire un retour d'expérience sur les conditions de préparation et d'organisation d'un grand événement sportif tel que l'Euro 2016,

Dans cette perspective, elles ont centré leurs investigations, d'une part sur les modalités selon lesquelles les soutiens publics nécessaires à la réalisation de la compétition, en fonctionnement et en investissement, ont été mis en œuvre ; d'autre part sur les risques financiers qui pourraient à terme peser sur les collectivités locales du fait de la gestion d'enceintes sportives agrandies et rénovées.

Carte n° 1 : les sites d'accueil de l'Euro 2016

Le présent rapport se décompose en un rapport de synthèse (tome I) et dix cahiers territoriaux (tome II), qui correspondent aux dix sites d'accueil des matches et détaillent les conditions de financement et d'exploitation des stades de l'Euro 2016.

Le chapitre I du rapport de synthèse analyse les engagements de la France pour la tenue du championnat et l'organisation dans laquelle s'est inscrite sa mise en place. Il recense les charges supportées par les personnes publiques et leur niveau d'intéressement aux résultats de la manifestation.

Le chapitre II examine les coûts d'investissement et met en perspective les risques d'exploitation des stades pour les collectivités territoriales et les clubs sportifs en raison du fort rehaussement de leur capacité d'accueil. Il pose la question du bon niveau des redevances sportives.

Chapitre I

L'organisation du tournoi :

un succès public mais un rapport

de forces inégal, aggravé

par les conditions de la mise en œuvre

Pour l'organisation du tournoi, l'UEFA, détentrice des droits de la compétition européenne, représente une puissance internationale de droit privé qui dispose de prérogatives prédominantes face à celles des autorités publiques nationales. Cette situation s'est traduite par des dispositifs exigeants pour les acteurs publics nationaux, de surcroît peu et tardivement coordonnés entre eux.

Par ailleurs, le mode d'organisation finalement retenu pour la manifestation, différent de celui prévu initialement car de droit totalement privé, a limité le droit de regard des pouvoirs publics sur de nombreux aspects financiers et juridiques du dispositif.

Enfin, si les dépenses publiques d'organisation sont significatives, mais plus faibles que celles supportées par l'UEFA dont une filiale a pris en charge le coût de fonctionnement opérationnel du tournoi, les acteurs publics nationaux qui ont apporté leurs concours ont été peu intéressés aux recettes de l'Euro 2016, qui a dégagé une marge bénéficiaire plus élevée qu'escomptée.

I - Des conditions d'obtention du tournoi exigeantes

Les conditions de candidature et d'accueil de la compétition sont définies par l'UEFA, propriétaire de l'événement. Leur caractère unilatéral et inconditionné laissait peu de place à la négociation, tant la forme des engagements et leur contenu étaient très précisément encadrés. Aussi, l'engagement des pouvoirs publics a relevé davantage d'une logique d'adhésion que d'un dispositif négocié.

A - Un cadre conventionnel contraignant et foisonnant

Au fil des éditions successives du tournoi européen, l'UEFA a accru le volume des normes d'organisation du tournoi européen : son cahier des charges (appelé « Exigences relatives au tournoi » dans les documents de l'UEFA) est passé de 73 pages pour l'Euro 2012 à 203 pages pour l'Euro 2016, et le règlement du tournoi, hors annexes, est passé de 19 articles pour l'Euro 2004 à 70 articles pour l'Euro 2016.

Les prestations prévues pour le tournoi de 2016 étaient détaillées en vingt chapitres couvrant des domaines très variés et avec un degré de précisions élevé. Pour répondre à tous les aspects de ce cahier des charges, le dossier de candidature, porté par la fédération nationale, devait comporter de nombreux documents de portée et de formes différentes, matérialisant tant des engagements politiques au plus haut niveau que l'accord d'autorités administratives et locales à soutenir l'organisation du tournoi selon les conditions requises.

Ces engagements représentent au total cinq contrats généraux d'organisation, dix-sept lettres de garantie des pouvoirs publics nationaux et plus de cinquante contrats locaux (cf. listes en annexe n° 3).

Au niveau national, ont été intégrées au dossier de candidature les lettres de soutien du Président de la République et du Premier ministre indiquant pour sa part que « le gouvernement de la France soutiendra totalement et sans restriction la candidature portée par la Fédération française de football pour accueillir le tournoi final » et les lettres de garantie signées des ministres concernés ou des responsables d'autres entités publiques (direction générale de l'aviation civile pour les conditions de mise à disposition des aéroports, établissement public Atout France, compétent en matière de tourisme, etc.).

Le cadrage fiscal du tournoi représentait un enjeu majeur pour les pouvoirs publics. Les « Exigences relatives au tournoi » exposées par l'UEFA précisait nettement l'objectif du propriétaire du championnat : « nonobstant sa qualité d'organisme à but non lucratif situé en Suisse », l'UEFA « cherchera à retirer le revenu le plus élevé possible de l'Euro 2016 et à minimiser les dépenses qui y sont liées ainsi que ses obligations fiscales, afin de s'assurer que le football européen retire le bénéfice maximum de l'UEFA EURO 2016 ».

Les conditions posées visaient à exonérer l'UEFA de toutes impositions sur les recettes taxables en France (les recettes des droits de retransmission télévisée et des contrats de parrainage étant imposées en Suisse, siège de l'UEFA). Il s'agissait d'une part d'exonérer les personnes physiques désignées par l'UEFA (joueurs et membres des délégations sportives) non résidentes en France de toutes taxations sur les revenus du travail, d'autre part de ne pas assujettir l'UEFA ou ses filiales à des taxes ou impôts en France sur le chiffre d'affaires réalisé sur le territoire national (recettes de billetterie pour l'essentiel). Enfin, en contradiction avec le droit communautaire, était demandé un non assujettissement à la TVA de l'association internationale et de ses émanations et une demande d'exonération de TVA sur les recettes de billetterie.

La lettre d'engagement du ministre des finances du 2 février 2010 a repris les exigences fiscales de l'UEFA, à deux restrictions près : la prise en compte des dispositions européennes en matière de TVA, et l'application du droit commun en matière de taxes et impôts sur les paiements aux joueurs et membres des délégations sportives non-résidents. La retenue à la source, qui avait été évoquée, n'a pas été maintenue.

Au niveau local, le dossier de candidature comprenait des « lettres de garantie » signées par les exécutifs locaux des villes accueillant les rencontres du tournoi ainsi que plusieurs contrats : contrats de ville hôte avec la collectivité d'accueil, de stade avec le propriétaire de l'équipement et enfin d'aéroport avec la société exploitante de l'infrastructure.

Les exécutifs des collectivités territoriales publiques ont été tenus de signer ces contrats sans pouvoir en discuter le contenu. Dans la plupart des cas, ces contrats n'ont pas été soumis aux conseils municipaux des villes concernées.

Le président de la FFF, dans un courrier adressé au maire de Toulouse le 2 septembre 2009, indiquait ainsi que « l'UEFA ne considère pas ces contrats comme des projets soumis à discussion et à amendements éventuels, mais comme des contrats-types qu'elle demande aux villes candidates et à la FFF de signer en l'état. Ceci signifie qu'une ville qui ne

pourrait pas ou ne souhaiterait pas signer ces contrats ne pourra pas figurer dans la liste des villes hôtes proposées par la FFF. »

Aussi les collectivités ont-elles été tenues de se conformer à un cadrage très précis. Par exemple ;

- concernant les capacités hôtelières, chaque ville hôte devait proposer l'accès à un hôtel 5 étoiles pour la « famille UEFA » (officiels et personnel), soit entre 150 et 300 chambres. Cet hôtel devait permettre un accès facile au stade et à l'aéroport par les transports publics et dans le même temps se situer dans un « quartier agréable » permettant l'accès à des « activités de divertissement (restaurants, musées, parcs, loisirs) » ;
- concernant l'animation locale, le chapitre 14 détaillait les éléments nécessaires au fonctionnement des fan zones (sécurité, écrans, barrières, eau potable, normes de luminosité, etc.) et précisait qu'il est « important d'offrir un programme de divertissement » incluant « des concerts d'ouverture et de clôture réalisés par des musiciens connus et des groupes locaux aussi bien que d'autres performances musicales (...) ».

Par ailleurs, privés de la possibilité de conclure un contrat de partenariat commercial durant la période du tournoi, la ville hôte et le propriétaire du stade devaient également minimiser l'impact négatif de tout autre contrat existant « dont les intérêts entrent ou sont raisonnablement susceptibles d'entrer en conflit de quelque façon que ce soit avec les exigences ou les intérêts de l'UEFA, de la FFF, de la SAS Euro 2016 » et prendre les mesures pour protéger les droits commerciaux des partenaires de l'Euro 2016 en combattant le « parasitisme commercial »². Les villes devaient à cette fin rendre disponibles certains membres de leur personnel.

Le dossier de candidature incorporait ainsi, dès 2011, un corps d'engagements contraignants, formant le cadre intangible dans lequel allait s'inscrire en 2016 la mise en œuvre du tournoi.

² Traduction de la notion d'*ambush marketing*, qui fait référence aux stratégies d'entreprises qui cherchent à tirer profit de l'événement (sous forme d'actions commerciales, marketing ou de relations publiques) sans être des « partenaires officiels » de l'UEFA.

B - Un suivi insuffisant des engagements pris

Dès lors que l'appui au plus haut niveau de l'État de la candidature à l'accueil de l'Euro 2016 s'était manifesté officiellement par des lettres de soutien et de garantie, des initiatives eussent dû être prises parallèlement pour associer le Parlement au processus de candidature quand celui-ci impliquait des décisions législatives.

De même, il eût été souhaitable qu'un dispositif d'évaluation des retombées économiques et sociales et une mesure des impacts budgétaires et fiscaux aient été prévus en amont.

1 - Un Parlement très tardivement saisi des engagements fiscaux ministériels

Les trois lettres de garantie fiscale ont été signées les 2 et 9 février 2010 par le ministre chargé du budget sans que le Parlement soit consulté. Les garanties fiscales obtenues par l'UEFA dans le dossier de candidature se sont ainsi appuyées sur un simple courrier ministériel. La lettre du ministre chargé du budget du 2 février 2010 indiquait non seulement que « la législation actuelle permet l'octroi des garanties mentionnées », mais aussi « qu'aucune législation modifiée ou nouvelle n'affectera négativement l'exécution des exemptions et ce jusqu'à la fin de l'année 2016 ».

Or, à l'époque où ces engagements ont été pris, aucune loi ne les autorisait et aucune garantie ne pouvait valablement être donnée que le Parlement ne prendrait pas, durant six ans, des dispositions contraires aux exemptions consenties. L'habilitation parlementaire n'est intervenue qu'en 2014 par le vote de la loi du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, en particulier son article 51.

Pour éviter de tels décalages, comportant des risques d'ordre politique et juridique, certains pays ont mis en place un régime fiscal permanent propre aux grands événements sportifs internationaux. Cela présente le double avantage de restreindre le champ des exigences en matière d'exonération de la part des organisateurs comme de sécuriser juridiquement les engagements des pouvoirs publics.

Le régime fiscal allemand s'appliquant aux événements sportifs

En Allemagne, les exonérations en faveur d'événements sportifs sont accordées sur la base d'une disposition législative explicite et permanente³ qui permet aux autorités de réduire ou de supprimer l'imposition des non-résidents en cas d'événement sportif ou culturel important dont l'attribution donne lieu à une concurrence internationale.

Par application de ce texte, le Gouvernement fédéral et les *Länder* ont accordé une exonération totale d'impôts dans le cadre de la Coupe du monde de football 2006. Cette exonération d'impôt visait expressément la FIFA en tant que telle mais également les membres officiels de la FIFA, les hôtes de la FIFA, les arbitres et arbitres assistants, les participants au congrès de la FIFA, les autres personnes accréditées officiellement par la FIFA, les clubs nationaux de football étrangers participants et leur personnel.

En revanche, les joueurs et entraîneurs des équipes et de la fédération allemande étaient exclus expressément de cette exonération.

Le périmètre fiscal du dispositif allemand est beaucoup plus restrictif que celui mis en œuvre en France par le vote de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2014 : il porte uniquement sur l'impôt sur les sociétés non résidentes.

Enfin les engagements fiscaux pris en 2010 par le Gouvernement l'ont été sans étude d'impact. Même ultérieurement, aucune des exonérations fiscales prévues à l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2014, qui introduit le régime fiscal dérogatoire dont a bénéficié l'Euro 2016, n'a fait l'objet d'une estimation transmise au Parlement. Depuis, les documents budgétaires sont restés muets sur ce sujet, y compris en 2016, alors que la dépense fiscale induite aurait dû être rattachée au programme budgétaire qui ouvre les crédits destinés au soutien aux activités sportives.

³ Alinéa 4 du paragraphe 50 de la loi sur l'impôt sur le revenu.

2 - L'absence d'un dispositif d'évaluation mis en place par les pouvoirs publics

Au moment de la prise de décision, les pouvoirs publics n'ont pas tenté d'estimer les coûts d'organisation de l'événement. Seuls les investissements dans les infrastructures sportives ont fait l'objet d'une première évaluation en 2008 dans le cadre du rapport de la commission « Grands stades » (cf. chapitre II).

Par ailleurs, aucun dispositif évaluatif des retombées économiques du tournoi n'a été mis en place dès la désignation de la France. La ministre des sports admettait en mars 2011, lors de l'examen par l'Assemblée nationale de la proposition de loi relative à l'organisation de l'Euro 2016, portant sur le mode de financement des stades, que « nous n'avons pas chiffré les retombées économiques attendues de cet événement ».

Pourtant, dans le dossier de candidature déposé en 2010, la FFF s'engageait à proposer au gouvernement la création d'un comité national de valorisation de l'Euro 2016. Au même moment, le Centre du droit et de l'économie du sport (CDES) de l'université de Limoges proposait à la délégation interministérielle aux grands événements sportifs (DIGES) et à l'UEFA la réalisation d'une étude globale des retombées de la manifestation. Ces deux initiatives n'ont pas abouti, et en 2014, le président de l'UEFA regrettait « que la France ne dispose pas d'un outil statistique pérenne permettant de mesurer les retombées économiques globales, directes et indirectes, des grands événements qu'elle organise régulièrement ».

Ce n'est qu'en 2014 que la DIGES a constitué un groupe de réflexion sur l'évaluation des grands événements sportifs internationaux. En 2015, le ministère des sports décidait que le tournoi donnerait lieu à trois types de rapport⁴ : une évaluation *ex ante*, une évaluation dite « en cours d'événement » et la définition d'une méthodologie globale « pour évaluer les objectifs d'intérêt général associés à l'accueil des grands événements sportifs en France ».

L'évaluation publique *ex ante* n'a pas été réalisée faute de crédits. Au contraire, c'est l'UEFA, confrontée aux critiques des villes hôtes sur les coûts d'organisation du tournoi, qui a commandé au CDES la réalisation d'une étude d'impact sur les retombées économiques locales de

⁴ Sources : note de la direction des sports du MVJS « Point d'étape – Évaluation économique et sociale de l'Euro 2016 », 1^{er} juillet 2015, et *Lettre d'information du DIGES* n° 3, janvier 2015.

l'événement. Le rapport, réalisé à l'automne 2014, a longtemps été le seul document d'évaluation des retombées du tournoi avant l'étude du CDES et de Keneo commandée par le ministère chargé des sports, publié en janvier 2017⁵. La communication publique sur l'événement a *de facto* reposé entre 2014 et 2016 sur cette seule étude fournie par l'UEFA⁶.

L'évaluation publique dite « en cours d'événement » a été réalisée en retard et partiellement. Le ministère chargé des sports⁷ avait initialement évalué son coût à 700 000 € TTC, à répartir entre l'État (130 000 € pour la méthodologie générale et le volet national) et les collectivités (570 000 €). En novembre 2015, les villes hôtes, invitées à financer leur part, n'ont pas donné suite à cette demande. Le format de l'étude a alors été réduit à la seule évaluation de l'impact économique dans le marché attribué en mai 2016 au CDES qui a remis ses conclusions en janvier 2017 (cf. encadré en introduction).

L'absence d'évaluation publique *ex ante* est particulièrement regrettable dans le champ des recettes fiscales attendues par l'État. En effet, seule l'étude commandée par l'UEFA en 2014 a tenté d'estimer les recettes de TVA issues des dépenses liées à l'Euro 2016. Elle a abouti à une estimation de 180 M€.

Or, l'analyse faite par la Cour de cette prévision lors de son instruction, montrait que des corrections méthodologiques significatives devaient être apportées ; il s'agissait de mieux prendre en compte les effets d'éviction sur la fréquentation touristique, qui avaient été en partie omis, et de mieux appliquer les règles de calcul de la TVA. L'étude du CDES et de Keneo, remise en janvier 2017, a de fait montré un écart significatif avec les premières estimations, les recettes de TVA y étant finalement estimées à 70 M€, très en retrait du montant attendu.

En conclusion, les pouvoirs publics ne se sont pas mis en situation de disposer, en amont du tournoi, d'une estimation des charges publiques prévisionnelles, ni d'une évaluation des retombées économiques, y compris en matière fiscale.

⁵ Les références de l'étude sont données en introduction du présent rapport.

⁶ C'est aussi le cas de la communication effectuée par le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports lors du Conseil des ministres du 10 février 2016 : « Les retombées économiques sont estimées à plus d'un milliard d'euros au niveau national pour les entreprises et pour l'État », « 20 000 postes ont été créés grâce à la modernisation des stades » et « plus de 94 000 pour l'organisation de la compétition ».

⁷ Note de la direction des sports au cabinet du ministre, « Évaluation économique de l'Euro 2016 – approche nationale », 22 décembre 2015.

Ce type de travaux était pourtant préconisé dans le rapport de 2010 sur les grands événements sportifs internationaux. Au-delà de la nécessaire prévision des dépenses et des recettes publiques liées à la tenue des grandes compétitions internationales, ce qui constitue en soi un enjeu majeur et peut être un élément de la prise de décision du soutien à une candidature, l'occasion de forger une méthodologie nationale reproductible pour l'accueil des grands événements sportifs n'a été saisie que tardivement et partiellement.

C - Des accords exorbitants du droit national

Le cadre juridique de la mise en place de l'Euro 2016 comporte de nombreuses dispositions qui dérogent au droit national.

Le dispositif juridique de l'UEFA prévoyait que l'organisateur national en droit, en l'occurrence la FFF, ait la responsabilité de « s'assurer que le gouvernement met en œuvre l'ensemble des garanties exigées en vue de l'organisation du tournoi » et que « chacune des villes hôtes signe le contrat de ville hôte ». La bonne exécution des obligations des pouvoirs publics était ainsi l'un des critères contractuels de rémunération de la FFF par l'UEFA, avant que cette rémunération ne devienne forfaitaire (cf. *infra*).

Sur le plan national et en matière de sécurité, le ministre de l'intérieur s'est engagé en janvier 2010 à ce que « le gouvernement de la France assume tous les coûts afférents à la mise en œuvre des mesures de sécurité liées aux manifestations de l'Euro 2016 »⁸. Il consentait également à ce que l'UEFA décline toute responsabilité en matière de sécurité. Or, l'intervention des forces de l'ordre pour sécuriser une manifestation sportive ou culturelle à but lucratif ne relève pas nécessairement d'obligations régaliennes. L'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure prévoit que « les personnes physiques ou morales pour le compte desquelles sont mis en place par les forces de police ou de gendarmerie des services d'ordre qui ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre, sont tenues de rembourser à l'État les dépenses supplémentaires qu'il a supportées dans leur intérêt ».

⁸ Cette disposition figure dans la lettre d'engagement du ministre de l'intérieur du 25 janvier 2010, adressée à l'UEFA et figurant dans le dossier de candidature. La liste des courriers d'engagement est détaillée en annexe n° 3.

Ainsi, l'État facture à la FFF et aux clubs de football professionnels une partie des dépenses engagées pour la sécurisation des rencontres disputées par l'équipe de France et par les clubs des Ligue 1 et Ligue 2. Pour l'Euro 2016, il a renoncé à facturer le coût des services d'ordre chargés de sécuriser les stades (et les fan zones) lors des 51 rencontres du tournoi. Bien que le ministère de l'intérieur ait indiqué que cet engagement avait été pris par tous les pays candidats, cette circonstance a méconnu l'article L. 211-11 du code de la sécurité intérieure.

Des contradictions avec la législation nationale en matière de publicité sont apparues dès lors que le choix des parrains du tournoi échappait à l'organisateur national et que la teneur des obligations commerciales était insusceptible de restriction.

Dans le champ de la lutte contre l'alcoolisme, l'article L. 3323-2 du code de la santé publique dispose que « toute opération de parrainage est interdite lorsqu'elle a pour objet ou pour effet la propagande ou la publicité, directe ou indirecte, en faveur des boissons alcooliques ». Alors que la vente à l'intérieur des stades et dans leur périmètre a été autorisée pour des bières à très faible teneur alcoolique (propriétés d'un des sponsors permanents de l'UEFA), les vendeurs itinérants ont affiché les publicités de la marque concernée. Le club des villes hôtes a adressé en 2013 au directeur des affaires publiques de l'UEFA un courrier, resté sans réponse, au sujet des difficultés d'application des chartes commerciales au regard du code de la santé publique. De même, en février 2015, la direction générale de la santé a attiré l'attention du DIGES sur le fait que les contrats commerciaux entre l'UEFA et ses sponsors pouvaient « contrevenir aux dispositions nationales en matière de publicité en faveur des boissons alcooliques notamment ».

Dans d'autres domaines, pour limiter le caractère trop dérogatoire des demandes de l'UEFA, quelques aménagements ont cependant été obtenus. À titre d'exemple, la mention « autorisés par la réglementation » a été rajoutée à l'accord qui prévoit l'absence de restriction sur l'importation et l'exportation « des médicaments et des compléments alimentaires » par les différentes équipes participantes.

Sur le plan local, le contenu des contrats de ville hôtes a comporté de nombreuses dispositions léonines, certaines étant non conformes au droit national.

D'une part, les relations contractuelles entre les organisateurs et les collectivités ont été bâties sur un mode asymétrique, au détriment des villes. Les lettres de garantie demandées par l'UEFA aux exécutifs locaux, rédigées en anglais, engageaient les collectivités à coopérer de façon

« inconditionnelle et irrévocable » avec l'UEFA et la FFF, tandis que ces dernières ne supportaient aucune obligation d'indemnisation des coûts engagés par les villes au titre de la candidature si elles décidaient « pour quelque raison que ce soit » de ne pas les retenir. Par ailleurs le contrat de ville hôte stipulait que la collectivité « devra couvrir, exonérer de toute responsabilité et défendre l'UEFA pour tout(e) responsabilité/obligation, plainte/demande, dommage ou frais résultant du présent contrat suite à l'inexécution, par l'autorité de la ville hôte, des obligations lui incombant en vertu du présent contrat ». Cette clause conférait une responsabilité générale à la collectivité et lui interdisait d'engager une action récursoire à l'encontre de l'UEFA en cas de litige.

D'autre part, certaines dispositions contractuelles avaient un caractère contraire à la loi.

En matière de règlement des litiges, les contrats de ville hôte disposaient que « tout litige ou différend résultant du présent contrat sera réglé par voie d'arbitrage, par une procédure menée à Nyon, Suisse, selon les termes de l'art. 176 et suivants du code de droit international privé suisse (...). La décision arbitrale sera irrévocable et définitive ». Sauf exception prévue par la loi, les personnes morales de droit public ne peuvent se soustraire à la compétence des juridictions nationales. Si l'article 3 de la loi du 2 juin 2011 relative à l'organisation de l'Euro autorisait le recours à l'arbitrage pour régler les litiges en lien avec l'organisation de la compétition, elle prévoyait pour ce faire l'application de la loi française et non celle d'une autre législation.

En matière d'occupation du domaine public, les contrats de ville stipulaient que la ville hôte devrait faire en sorte que tous les sites officiels (hors stades) soient mis gratuitement à la disposition de l'UEFA. L'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques disposant que « toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique (...) donne lieu au paiement d'une redevance », les villes hôtes ne pouvaient consentir un régime de gratuité à l'UEFA et à ses sponsors (par exemple, la gratuité des stands des sponsors UEFA au sein des fan zones) sans méconnaître cette obligation législative.

Certaines dispositions engageaient les collectivités à la limite de leurs compétences. Pour l'organisation des transports, les collectivités devaient élaborer un « concept de gestion du trafic et de transport public intégré » dans un rayon de 100 km autour du centre, incluant une garantie d'un temps de transport inférieur à 75 minutes entre le stade et le centre-ville ou garantir l'interdiction du survol des enceintes sportives, ce qui relève du domaine de la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

D'autres dispositions posaient des questions de régularité par rapport au droit des marchés publics et à celui de la concurrence, car les contrats de ville et de stade accordaient l'exclusivité commerciale de l'occupation des espaces publics aux parrains officiels de l'Euro 2016 sur les sites et abords du tournoi, au détriment d'autres prestataires commerciaux. Cette exclusivité s'étendait à l'affichage publicitaire, les lieux concernés par la compétition devant être des « sites propres », c'est-à-dire libres de tout affichage commercial.

Ces exigences nombreuses et dérogatoires au droit national ont pu constituer pour certaines villes un motif de renoncement à la candidature à l'accueil du tournoi : « les clauses exorbitantes et non négociables des contrats imposés par l'UEFA aux collectivités et l'absence de véritable soutien financier de la part de l'État et des instances sportives (UEFA, LFP ou FFF) ont nourri la décision de la collectivité de se retirer », a indiqué par exemple le maire de Strasbourg.

D'autres collectivités territoriales ont manifesté leur inquiétude, voire leur désarroi. Les villes de Lyon, Lens, Bordeaux et Marseille ont soumis les documents de l'UEFA à une expertise juridique extérieure préalable. D'autres villes n'ont pas entrepris cette démarche, estimant « qu'il s'agissait de contrats type adressés par l'UEFA à toutes les villes hôtes » (ville de Toulouse). La ville de Paris et la ville de Lyon ont considéré qu'elles ne pouvaient engager leur responsabilité que dans les limites de leurs compétences définies par la loi. Des collectivités ont requis l'expertise juridique de l'État : la commune de Lens, dont le conseil municipal a estimé que de nombreuses dispositions étaient irrégulières, a sollicité la sous-préfecture de Lens, la fédération française de football et le ministre de la santé et des sports, et demandé l'avis du Conseil d'État sur la validité des contrats soumis à approbation par l'UEFA. La seule réponse reçue du ministère des sports, en avril 2010, s'est limitée à une promesse d'étude approfondie, sans autre suite.

Les préfetures, quand des délibérations concernant l'organisation du tournoi ont été prises et leur ont été transmises, n'ont pas réagi au titre du contrôle de légalité.

II - Une organisation progressivement confiée au secteur privé

À la différence d'autres manifestations de même envergure, et contrairement au schéma initialement prévu, c'est un organisme de droit privé qui a préparé et mis en œuvre l'Euro 2016. Cette évolution s'est faite au détriment de la position des acteurs publics, dont la place au sein du dispositif n'a pas été à la mesure des engagements qu'ils avaient souscrits et des moyens mis en œuvre. Dans ce contexte, leur coordination est demeurée limitée et tardive.

A - Une structure d'organisation de droit privé excluant la puissance publique

1 - La permanence des ambiguïtés sur l'autorité organisatrice de l'Euro 2016

L'enchevêtrement des textes encadrant l'organisation du tournoi européen ne permet pas de désigner nettement l'entité qui a exercé la responsabilité pleine et entière de sa mise en place⁹. Si la fédération nationale a porté la candidature à l'obtention de la compétition et s'est vu attribuer son organisation par la signature en avril 2010 d'un contrat d'organisation (avant même la désignation de la France comme pays d'accueil, le 28 mai 2010), une certaine confusion existe quant à la place respective de l'association internationale et de la fédération nationale de football.

Le « Règlement du Championnat d'Europe de football » dispose que c'est l'UEFA qui « organise la compétition tous les quatre ans. » L'accord de coopération, signé ultérieurement en novembre 2014, a précisé les rôles respectifs des intervenants et rappelé que « l'UEFA est l'instance organisatrice de l'UEFA EURO 2016 ». Cet accord mentionnait de surcroît que le comité exécutif de l'UEFA était l'autorité décisionnaire ultime pour toutes les questions clés qui concernent la compétition¹⁰. Pour autant, ce même contrat de coopération stipulait que « l'UEFA a désigné la FFF en

⁹ Un schéma général de la gouvernance du tournoi est reproduit en annexe n° 4.

¹⁰ Source : « Accord de coopération », annexe 2, p.13.

tant qu'association hôte chargée d'accueillir et d'organiser la phase finale du tournoi ».

Au total, la FFF a été signataire des deux contrats généraux relatifs à l'organisation du tournoi, en 2010 et en 2014, dont les termes sont ambigus sur l'identité de l'autorité organisatrice. Si les champs d'intervention de l'UEFA et de la FFF paraissent à l'origine distincts (la gouvernance sportive et européenne d'une part, l'organisation opérationnelle d'autre part), le miroitement des contrats et de leurs termes ont laissé le champ ouvert à des pratiques confuses et intriquées au plan national, entre la fédération internationale et la fédération nationale.

Par ailleurs, les pouvoirs publics français ont été absents du champ des autorités organisatrices citées dans ces documents, alors qu'ils ont été appelés à assumer de nombreuses obligations en application des exigences de l'UEFA.

2 - Un dispositif initial conforme aux pratiques usuelles pour les grands événements sportifs

Les « Exigences relatives au tournoi » indiquaient dès 2009 que l'Euro 2016 devrait être mis en œuvre conjointement par l'UEFA, la fédération hôte et une « société locale d'organisation ». Cette société locale, créée par la fédération nationale, devait prendre la forme d'une « entité juridique à but non lucratif placée sous le contrôle de l'association hôte » et dirigée par des représentants de la fédération et des autorités publiques.¹¹

En 2010, la FFF indiquait ainsi dans le dossier de candidature son intention de créer, au plus tard au cours du troisième trimestre 2011, une société locale d'organisation sous forme d'une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901. La société devait rassembler « l'ensemble des acteurs nationaux de l'organisation : institutions du football, gouvernement et agences gouvernementales, villes hôtes ». Le dossier de candidature précisait que si l'UEFA le souhaitait, elle pourra désigner des représentants au sein des organes décisionnaires de cette société, les instances fédérales françaises devant cependant disposer de la majorité des sièges dans les organes délibérants afin « que l'association-hôte garde, en toutes circonstances, le contrôle des décisions de la société locale d'organisation¹² ».

¹¹ « Exigences relatives au tournoi », chapitre 3 « Concept général du tournoi », p. 6.

¹² Dossier de candidature, volet 17, p. 331.

Cette organisation reprenait celle de la Coupe du monde de football de 1998, en application du cahier des charges de la Fédération internationale de football (FIFA). Un Comité français d'organisation avait alors été créé sous forme d'association, réunissant vingt-quatre représentants de la FFF, le président du Comité national olympique et sportif français (CNOSF), dix représentants de l'État et sept des collectivités territoriales.

En juin 2010, le ministère chargé des sports estimait que « la solution qui paraît la mieux adaptée pour l'organisation d'une manifestation de cette ampleur est sans doute la constitution d'un groupement d'intérêt public (GIP) » afin « d'affirmer à la fois la responsabilité de la FFF concernant l'organisation sportive générale de l'Euro, et le rôle de l'État dans la réalisation de toutes les conditions propres au déroulement de la compétition sur le territoire français (...). En outre, le GIP, placé sous l'autorité du ministre chargé des sports (qui en est membre fondateur) permet de garder la maîtrise du processus tout au long de la préparation de l'événement¹³ ».

L'organisation de la candidature aux Jeux Olympiques de 2024 offre un modèle qui associe GIP et comité national d'organisation, avec une représentation des autorités publiques.

La gouvernance de la candidature et de l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024

En 2015, le Comité national olympique français CNOSF, la ville de Paris, la Région Île-de-France et l'État ont créé l'association Ambition olympique et paralympique, chargée de réfléchir aux conditions d'une candidature à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques 2024.

Cette association a été transformée fin 2015 en un groupement d'intérêt public (GIP) « PARIS 2024 ». Le GIP est notamment chargé de construire le projet présenté au CIO et de représenter et promouvoir la candidature auprès des acteurs nationaux et internationaux.

¹³ Source : note de la direction des sports, « EURO 2016 : gouvernance et organisation », juin 2010.

L'organisation des Jeux reposera sur un comité d'organisation des Jeux olympiques (COJO) incluant des représentants des autorités publiques. L'article 35 de la Charte olympique prévoit en effet que l'organisation des Jeux Olympiques est confiée au CNO du pays de la ville hôte ainsi qu'à la ville hôte même. Le CNO sera responsable de la mise en place du COJO. Celui-ci doit comprendre des membres du CIO, le président et le secrétaire général du CNO et au moins un membre représentant la ville hôte. Il peut comprendre des représentants des autorités publiques ainsi que d'autres personnalités.

À titre d'exemple, les représentants des autorités publiques au comité d'organisation des JO 2020 (Tokyo) sont le vice-gouverneur de la ville de Tokyo, le président de l'assemblée métropolitaine et un représentant de l'agence de sport publique japonaise.

Le COJO gère le budget d'organisation, qui représente les coûts directement liés à l'organisation de l'événement, c'est-à-dire les dépenses liées aux infrastructures sportives temporaires, à l'aménagement et au fonctionnement des sites, au transport des personnes accréditées, aux ressources humaines, à la communication, etc.

C'est un schéma radicalement différent qui a été adopté pour l'Euro 2016.

3 - Un mode d'organisation très éloigné du cadrage initial, ses conséquences pour les pouvoirs publics

Les conditions d'organisation définies par l'UEFA en 2009 (entité nationale juridique à but non lucratif, contrôle de l'association hôte (FFF), direction assurée par des représentants de la fédération nationale et des autorités publiques) n'ont pas été mises en œuvre.

Lors de la première réunion du comité de pilotage de l'Euro (23 juin 2011), l'UEFA a annoncé que la responsabilité opérationnelle serait confiée à la société EURO 2016 SAS, société de droit français dont les actionnaires sont l'UEFA (à hauteur de 95 % du capital) et la FFF (5 % du capital). La création de la société avait été décidée par l'UEFA et la FFF au deuxième semestre 2010 ; elle a été immatriculée au RCS de Paris le 28 mars 2011. Le rôle d'EURO 2016 SAS dans l'organisation du tournoi n'a pourtant été officialisé qu'en novembre 2014 par le contrat de

coopération conclu entre l'UEFA, la FFF et la société EURO 2016 SAS, avec effet rétroactif au 23 mars 2011¹⁴.

Le préambule du contrat souligne que l'EURO 2016 SAS est créée en lieu et place du comité d'organisation local afin de « rationaliser les moyens » et de « réaliser des économies d'échelle »¹⁵.

L'ambiguïté déjà signalée sur l'identité de l'autorité organisatrice était encore accrue par une rédaction particulièrement contournée de ce document, qui prévoit une délégation et une subdélégation : il dispose que l'UEFA reçoit de la FFF un « service global », mais simultanément que « la fourniture des services par la FFF à l'UEFA (...) est confiée à EURO 2016 SAS ». Ces délégations comprenaient notamment la mise en œuvre des contrats de ville hôte, des contrats de stade, des contrats d'aéroports et la mise en œuvre des garanties publiques. Seule la mise en œuvre du programme des volontaires restait assumée par la FFF¹⁶.

Ce changement a eu pour conséquence de créer une structure d'organisation de droit privé à but lucratif, sans représentants de l'État, encore moins d'un contrôleur d'État comme cela aurait été le cas pour un GIP. De façon générale, il soustrait à toutes investigations publiques, par exemple celle des juridictions financières, l'économie du tournoi. Dans sa réponse aux observations provisoires des juridictions financières, le président d'EURO 2016 SAS a clairement souligné ce point : « du fait de son statut, la société Euro 2016 SAS (...) n'entre pas dans le champ du contrôle de la Cour ».

Le contrôle par l'État de l'organisation d'un grand événement sportif : l'exemple du GIP « Coupe du monde rugby 2007 »

En 2003, l'International Rugby Board, propriétaire des droits de la Coupe du monde de rugby depuis 1987, a conféré à la fédération française de rugby (FFR) le droit d'organiser la Coupe du monde de rugby 2007.

À la demande des pouvoirs publics, la FFR a accepté la création d'un groupement d'intérêt public (GIP) prenant en charge l'organisation de l'événement. Les membres fondateurs du GIP étaient la FFR (52 % des droits), l'État (46 %) et le CNOSF (2 %). La présidence du conseil d'administration du GIP était assurée par le président de la FFR.

¹⁴ Le paragraphe 8.1 du contrat dispose que « le présent contrat est réputé avoir pris effet le 23 mars 2011 et il restera en vigueur jusqu'au 30 juin 2017 ».

¹⁵ Source : Contrat de coopération, p.16.

¹⁶ *Idem*, paragraphe 2.6.

La convention constitutive du GIP « Coupe du monde rugby 2007 », approuvée par l'État en novembre 2004, comportait plusieurs dispositions destinées à assurer la transparence des données financières et comptables de l'organisation du tournoi : soumission du GIP au contrôle économique et financier de l'État (art. 16), contrôle de l'activité et de la gestion du GIP par un commissaire du Gouvernement, certification des comptes par un commissaire aux comptes (art. 22). La FFR, bien qu'associée à hauteur de 52 % dans le GIP, bénéficiait statutairement de 100 % des résultats.

Par conséquent, il revient aux seuls acteurs privés (EURO 2016 et UEFA) d'établir le niveau des recettes et des dépenses de l'événement et de sa marge bénéficiaire dans un cadre où ces deux entités ont conclu un accord de refacturation.

Lors d'une conférence de presse tenue immédiatement après l'événement (le 8 juillet 2016), l'UEFA a annoncé que l'Euro 2016 avait généré un chiffre d'affaires de 1,93 Md€ pour 1,1 Md€ de dépenses, soit un bénéfice de 830 M€. Le rapport financier 2015/16 de l'UEFA, publié en avril 2017, fait finalement état des montants suivants : 1,91 Md€ de recettes, 1,06 Md€ de dépenses, pour un résultat net de 847 M€.

Enfin, si un comité de pilotage national a été créé en 2014 pour suivre la mise en place du tournoi, la parité de sa composition n'était qu'apparente. Il réunissait huit membres : quatre représentants de l'UEFA (dont deux membres du comité exécutif et le secrétaire général de l'UEFA) et quatre représentants de la France « en tant que pays organisateur » : le ministre chargé des sports, le président de la FFF, le représentant des villes hôtes et le président d'EURO 2016 SAS.

En réalité, l'UEFA disposait de facto de cinq membres sur huit, le président d'EURO 2016 SAS ne pouvant être rangé du côté des représentants de la France en raison de la part de l'UEFA au capital d'EURO 2016 SAS, d'autant plus que la présidence du comité était assurée par le président d'EURO 2016 SAS. De surcroît les pouvoirs de ce comité étaient limités, toutes les décisions à impact financier devant être approuvées par la commission des finances de l'UEFA.

4 - Une fédération nationale sans rôle opérationnel

La FFF a connu la situation paradoxale d'être l'entité officiellement désignée comme hôte (et théoriquement organisatrice) du tournoi tout en étant absente de l'essentiel des activités d'organisation.

La FFF a perçu de façon positive l'évolution de son rôle, qui lui a permis de ne plus assumer « la lourde charge de constituer et de faire fonctionner au quotidien une structure propre. Déchargée de cette responsabilité opérationnelle directe, la FFF a pu se concentrer sur la mobilisation du football national autour de l'événement et sur la valorisation de ses retombées au profit du football amateur ».

La gestion des bénévoles

La fédération estime le nombre de bénévoles nécessaire au déroulement du tournoi à 6 500, répartis sur les 10 sites de la compétition. Les villes hôtes ont également développé leur propre programme de gestion des bénévoles, dont le volume était estimé à 4 000 en novembre 2015¹⁷, soit un total de 10 500 bénévoles estimés pour l'ensemble du tournoi.

La FFF a créé en 2014 l'association « Volontaires 2016 », dont l'objet est la gestion des bénévoles chargés d'accompagner l'organisation du tournoi. Une convention de 60 pages conclue entre l'association et l'UEFA (décembre 2014) décrit leur mode de gestion et leur répartition territoriale. Le budget total du programme est évalué à 11,9 M€, dont 5,9 M€ au titre de frais généraux engagés par l'UEFA et imputables à cette action, et 5,05 M€ directement alloués à l'association « Volontaires 2016 ».

Ce dernier montant comprend notamment 3 M€ de salaires et charges sociales des employés de l'association, 250 000 € pour des « événements de lancement et de divertissement », 291 667 € au titre des frais de recrutement des bénévoles, et 500 000 € pour une « fête de clôture » réservée aux bénévoles¹⁸.

B - Une coordination étatique tardive, des collectivités locales mobilisées

Le soutien politique au plus haut niveau de la candidature française au tournoi européen, qui était indispensable, n'emportait pas nécessairement que soient écartées de ce processus les administrations compétentes en matière de grands événements sportifs.

¹⁷ Source : compte-rendu de la réunion de la DIGES « Bénévolat/volontariat » du 13 novembre 2015.

¹⁸ Source : « Contrat relatif à la gestion des volontaires de l'UEFA EURO 2016 » annexe 2 « Budget ».

1 - Une coordination interministérielle et de l'ensemble des acteurs publics insuffisamment opérationnelle

La direction des sports, qui a pour mission de « favoriser l'accueil par la France de grands événements sportifs internationaux », n'a pas été associée à la préparation de la candidature, ni eu communication des lettres de garantie fournies à l'appui du dossier de candidature. Elle n'est intervenue que pour l'approbation par l'État du contrat de stade passé entre la FFF et le consortium qui gère le Stade de France et pour préparer la notification des aides aux stades à la commission européenne (cf. *infra*).

Le délégué interministériel aux grands événements sportifs (DIGES), pourtant chargé « d'animer et coordonner les activités des administrations de l'État et des établissements publics nationaux concourant à l'accueil en France des grands événements sportifs de dimension internationale », n'a pas reçu une mission de coordination et d'animation lorsque la France a été désignée pour accueillir l'Euro 2016. L'occasion n'a pas été saisie de corriger l'une des failles relevées dans le rapport sur l'organisation des grands événements sportifs publié en 2010.

Jusqu'à la fin 2013, deux réunions interministérielles consacrées à l'Euro 2016 ont porté sur les modalités du soutien financier au tournoi (soutien au financement des stades) sans que soient abordées les questions d'organisation. La mise en œuvre d'une coordination de l'action publique n'a été décidée qu'en octobre 2013, lors d'une réunion interministérielle consacrée à la préfiguration de l'Euro 2016. Le Premier ministre demandait alors aux ministères concernés de désigner un correspondant auprès du DIGES et de produire une note « présentant les principales questions que soulève la tenue de l'Euro 2016 » et les projets des ministères.

L'animation interministérielle menée par la DIGES a pris la forme de réunions d'un groupe de suivi interministériel, installé en novembre 2013, et comptant 44 membres représentant 17 administrations, de réunions quadripartites trimestrielles associant les acteurs de l'organisation (État, représenté par la DIGES, EURO 2016 SAS, FFF et club des sites hôtes), de groupes de travail thématiques : sécurité, activités sociales, mobilité, animation, et « économie, tourisme, entreprises, numérique » (à partir de 2015).

Pour l'essentiel, la DIGES aura produit une importante information documentaire ; outre le Plan interministériel d'action pour le football présenté par le Premier ministre au comité de pilotage de l'Euro du 23 octobre 2014, ont été diffusés un « Guide à l'attention des organisateurs des grands événements sportifs - Rappel du droit du travail et du droit de la sécurité sociale », un « Cahier opérationnel d'actions Tourisme,

Entreprises, Numérique », un « Cahier de préconisations environnementales » et un « Guide méthodologique pour l'animation autour de l'Euro 2016 ». En mars 2017, dans le cadre qui lui a été imparti, il a pris l'initiative d'établir un bilan opérationnel (hors aspects budgétaires ou financiers) de l'action des services publics parties prenantes à l'organisation de l'Euro 2016 (dispositifs de sécurité, encadrement sanitaire, action culturelle, promotion touristique, emploi et inspection du travail, etc.). Ce document est destiné à une centaine d'entités administratives qui ont participé à la tenue de la compétition.

Au total, compte tenu de ses moyens réduits et de l'absence d'un mandat politique clair, la DIGES n'a pas été mise en situation d'exercer la coordination des acteurs publics concourant à l'organisation du tournoi.

2 - Des collectivités locales unies pour peser par elles-mêmes sur les exigences initiales

L'accompagnement des collectivités locales par l'État (la DIGES ayant comme interlocuteur principal le club réunissant les villes hôtes et les villes, le préfet de département) n'a pas été jugé efficace par celles-ci.

Sur les aspects généraux, la commune de Lens estime que le dispositif des services de l'État était parallèle à celui de la SAS et du club des villes hôtes, et que la création d'un comité local de coordination comprenant l'État, la FFF et la commune aurait été pertinente. Les villes de Marseille, Paris et Saint-Denis ont perçu la DIGES davantage comme un organisateur de réunions d'informations que comme un soutien efficace des villes face à l'UEFA. La ville de Lyon n'a pas retenu de plus-values de son intervention ; elle a regretté que la capacité d'expertise (juridique, financière, technique) de l'État n'ait pas été mobilisée en amont. Mais il est vrai que la mission de la DIGES est restée limitée à la coordination interministérielle des services de l'État, sans recevoir de prérogatives plus larges lui permettant de négocier les aspects locaux avec la SAS ou l'UEFA. Sur le plan local, les collectivités ont des jugements trop variés (parfois très positifs, parfois très critiques) sur l'implication des services de l'État et leur apport pour en tirer une conclusion générale, à l'exception notable des questions de sécurité où le rôle des préfetures a été salué.

Face à la faiblesse de l'appui juridique de l'État, les villes ont pris l'initiative de se réunir dans l'association « Club des villes d'accueil de l'Euro 2016 » en 2012, pour défendre leurs intérêts et tenter d'obtenir de la société Euro 2016 SAS certains aménagements des engagements initiaux. Dans le bilan de son action présenté en janvier 2017, le club a

rappelé « sa volonté d’instaurer un espace de rééquilibrage de la gouvernance de l’Euro 2016 ».

Dans la plupart des cas, les villes hôtes et la SAS ont trouvé des compromis, sauf en ce qui concerne l’exigence de l’UEFA d’obtenir une gratuité totale des transports le jour des matches.

Le cas particulier des transports publics

La tarification des transports publics est le seul sujet sur lequel l’UEFA et les villes hôtes ne sont pas parvenues à s’accorder.

Les villes hôtes s’étaient initialement engagées à offrir la gratuité des transports en commun aux seuls détenteurs de billets d’accès aux matches. EURO 2016 SAS a par la suite demandé une gratuité totale de l’accès au réseau de transport les jours de matchs, en contrepartie de laquelle elle s’engageait à verser aux exploitants une compensation financière de 5 M€. Face au refus des syndicats de transport en commun d’Ile-de-France et de Toulouse, autorités organisatrices des transports urbains, la société a renoncé à cette exigence ainsi qu’à la compensation financière proposée.

Les villes hôtes ont adopté leur propre dispositif d’accès aux transports sans se coordonner. À Lyon, le SYTRAL a maintenu la tarification en vigueur, à l’exception de la gratuité accordée aux détenteurs de billets. Il a également prévu d’ouvrir gratuitement l’accès à six stations de métro nodales les jours de matchs si l’exigence de fluidité du trafic le nécessitait. Le SYTRAL a en revanche écarté deux engagements pris par le Grand Lyon dans le contrat de ville hôte : le fonctionnement du réseau 24h/24 et la fermeture de la station de métro située sous la place Bellecour. À défaut de dispositif négocié, la ville hôte de Lyon a assuré la fluidité et la sécurité du trafic, répondant à minima aux demandes des organisateurs.

Des accords ont été trouvés entre le Club et la SAS pour infléchir la charte commerciale s’imposant aux villes (qui a connu treize versions avant sa version finale) atténuant le régime d’exclusivité des parrains officiels. La charte commerciale initiale consacrait l’exclusivité des droits commerciaux de l’UEFA et de ses sponsors. Elle limitait le droit de propriété intellectuelle que tirent les villes hôtes du dépôt de leurs marques respectives (la SAS a par exemple refusé que l’office du tourisme du Grand Lyon associe la marque territoriale « ONLYLYON » à la promotion de l’événement). L’UEFA exigeait pour les fan zones un placement au cœur de la ville, l’ouverture tous les jours de matchs, l’entrée gratuite, l’installation de débits d’alimentation et de boissons, une capacité de 20 000 personnes minimum, la fermeture en sous-sol d’un parking et d’une station de métro, et enfin l’absence de toute identification commerciale ou

publicitaire autre que celle des parrains de l'UEFA et des partenaires locaux autorisés par elle.

Les villes hôtes ont atténué ces conditions en limitant le champ de l'exclusivité commerciale des parrains de l'UEFA. Les villes ont obtenu un droit à générer des recettes complémentaires par la désignation de quatre partenaires privés et de deux partenaires publics locaux, mais ce droit a été limité à quelques secteurs d'activités (médias régionaux, sécurité, nettoyage, installations sanitaires, BTP), à l'exclusion de toute entreprise commercialisant des produits ou des services de même catégorie que ceux des sponsors officiels de l'UEFA.

A contrario, la négociation a renforcé certaines contraintes ou contreparties pesant sur les villes hôtes. L'obligation de mettre gratuitement à disposition des partenaires officiels des stands au sein de la fan zone, qui ne concernait initialement que Paris, a été étendue à toutes les villes, et les parrains officiels ont acquis un droit préférentiel d'exploiter les débits de boisson et d'alimentation. Il a été aussi précisé en préambule des chartes que le rayonnement dont bénéficieraient les villes du fait de l'Euro 2016 serait réputée représenter une valeur au moins équivalente à celle des prestations fournies par les villes, notamment la mise à disposition gratuite du domaine public. Cette clause, qui était censée répondre à l'obligation légale de facturer une redevance pour l'occupation de ce domaine, ne saurait en faire office, les avantages de notoriété mis en avant n'ayant pas été quantifiés, et pas davantage les montants de redevances censés leur correspondre.

III - Les coûts d'organisation supportés par les personnes publiques

Indépendamment du coût des exonérations fiscales consenties, les dépenses publiques de mise en œuvre du tournoi ont été partagées de façon équilibrée entre l'État et les collectivités territoriales.

A - Une dépense fiscale mal appréhendée par l'État

1 - Une procédure d'estimation de la dépense fiscale critiquable

Lors du vote de la loi de finances rectificative pour 2014, qui donnera force légale au régime d'exonérations fiscales du tournoi

européen, la commission des finances de l'Assemblée nationale¹⁹ a tenté d'estimer le coût de ce régime d'exonération, ne disposant pas de chiffrage de la part de l'administration fiscale. Son rapport évoquait « un manque à gagner pour l'État et les collectivités territoriales estimé entre 150 et 200 M€ » et précisait que « la filiale de l'UEFA en France semble être le principal bénéficiaire de cette exonération, étant notamment en charge d'assurer l'essentiel des ventes de billetterie et d'hospitalités²⁰ ». Cette estimation a été reprise dans le rapport de la commission des finances du Sénat²¹.

Aucune explication n'a été donnée sur le mode de calcul de ces montants. Seuls les débats à l'Assemblée nationale établissent un lien entre cette évaluation et les activités de billetterie et d'hospitalités basées en France, dont les recettes étaient évaluées à 500 M€. Le manque à gagner avancé paraît résulter de l'application du taux d'impôt sur les sociétés de 33,33 % au chiffre d'affaires, et non aux bénéfices, issus de ces activités.

Ce n'est que lors de la parution en 2015 du décret fixant la liste des compétitions sportives internationales organisées en France pouvant bénéficier d'un régime fiscal dérogatoire qu'une étude d'impact a été présentée par le seul ministère des sports. Elle a évalué la dépense fiscale liée à l'Euro 2016 à 34,9 M€ pour l'impôt sur les sociétés et 2,2 M€ pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. En fait, les montants avancés reprenaient les données d'une note transmise à la rapporteure générale du budget à l'Assemblée nationale, établie en décembre 2014, par la société EURO 2016 SAS. Le chiffrage du ministère est ainsi basé sur une étude d'une filiale de l'UEFA.

Une estimation réalisée conjointement par les administrations compétentes des ministères des finances (principalement la direction de la législation fiscale) et des sports eût été hautement souhaitable. La Cour rappelle que l'impact des dépenses fiscales doit figurer dans les documents budgétaires fournis au Parlement, ce qui n'a pas été le cas, y compris dans la présentation de la loi de finances pour 2016.

¹⁹ Rapport n° 2408 fait au nom de la commission des Finances, de l'Économie générale et du Contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances rectificative pour 2014.

²⁰ Formules de prestige commercialisées à des prix beaucoup plus élevés.

²¹ Rapport n° 159 fait au nom de la commission des Finances du Sénat sur le projet de loi de finances rectificative, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2014.

2 - Une dépense fiscale réévaluée

Le coût de l'exonération fiscale estimé en 2014 par l'Euro 2016 SAS a été minoré car l'assiette du calcul était erronée et les recettes ont été moindres qu'escompté.

Le calcul n'intégrait pas les recettes de billetterie et d'hospitalités réalisées auprès de ressortissants étrangers, qui sont taxables en totalité en France²². Les recettes de billetterie et d'hospitalités, prévues initialement à 500 M€, ne se sont finalement élevées qu'à 397 M€ (269 M€ pour les recettes de billetterie et 128 M€ pour celles d'hospitalités) selon les états financiers publiés en avril 2017 par l'UEFA.

**Tableau n° 1 : évaluation de la dépense fiscale
(en M€)**

		Part	Évaluation EURO 2016 SAS (2014)	Évaluation Cour des comptes (2017)
Billetterie	France	60 %	150	162
	Étranger	40 %		107
Hospitalités	France	65 %	162,5	83
	Étranger	35 %		45
Base CA imposable			312,5	397
Taux de marge			32,5 %	44,2 %
Base bénéfice imposable			101,6	175,5
Taux de l'impôt sur les sociétés			34,43 %	34,43 %
Montant de l'IS			35	60,4
CVAE			2,2	4,1
Taxes assises sur les salaires			0,6	0,6
Total dépense fiscale			37,8	65,1

Sources : Cour des comptes et courriers d'EURO 2016 SAS (2014 et 2017)

La dépense fiscale s'élèverait, au titre de l'exonération de l'impôt sur les sociétés, de la contribution à la valeur ajoutée des entreprises et des taxes assises sur les salaires, à 65 M€.

²² Cf. Article 209 I du CGI.

B - Un coût de la sécurité rehaussé par les risques d'attentat

Selon le droit applicable, l'organisation générale de la sécurité de l'événement incombait à la fédération nationale, conformément au cahier des charges du tournoi, qui précisait que « l'association-hôte devra assumer (en collaboration avec les autorités publiques compétentes) la responsabilité complète et exclusive de tous les aspects en matière de sûreté et de sécurité en rapport avec l'Euro 2016 (...). L'UEFA se dégage de toute responsabilité en matière de sûreté et de sécurité lors de l'Euro 2016 pour quelque raison que ce soit et à tout moment (...) ».

Dans ce cadre, le partage des responsabilités opérationnelles a été défini dans un protocole tripartite en septembre 2015 entre le ministre de l'intérieur, le président de la FFF et le président d'EURO 2016 SAS. En application de ce protocole, l'État est garant de l'ordre public à l'extérieur des stades (comme pour toute autre manifestation sportive) et les organisateurs (FFF et EURO 2016 SAS) sont responsables de la sécurité à l'intérieur des sites officiels : les dix stades, les camps de base des 24 équipes nationales, les hôtels et terrains d'entraînement et de transfert des équipes (deux hôtels et un terrain par ville hôte), le centre international de retransmission à Paris, les hôtels officiels de l'UEFA et les centres de collecte des billets.

Dans cette répartition, l'UEFA a refusé que les fan zones soient considérées comme des sites officiels de l'Euro 2016. Leur sécurisation, qui constituera un enjeu opérationnel et financier lourd, relève ainsi des villes d'accueil qui les mettent en place.

En pratique, les organisateurs s'étaient déjà réparti entre eux la responsabilité de la sécurité des sites officiels selon les modalités suivantes : « la Fédération n'assumera pas de façon directe la mise en œuvre opérationnelle de la sécurité privée de la compétition mais s'appuiera sur la SAS (...). L'exécution des tâches en la matière a été confiée à la SAS ». Pour autant, c'est « la Fédération qui demeure juridiquement responsable »²³.

Au total, si la FFF s'est retirée de la gestion de la sécurité des sites officiels, elle est restée exposée aux risques juridiques liés à leur sécurisation bien qu'elle en ait délégué la maîtrise.

²³ Convention de coopération, novembre 2014

1 - Le coût de la gratuité de la sécurisation de l'Euro 2016

Les conditions posées pour l'obtention du tournoi par l'UEFA rendaient très difficiles une négociation pour facturer les concours des forces de l'ordre, au sein et aux abords des stades, pour la surveillance des flux de supporters et la protection des équipes nationales (cf. *supra*).

Cette facturation est en général forfaitaire : elle s'élève par exemple à 100 000 € pour les matches « à enjeu » comme ceux du Paris-Saint-Germain en Ligue 1 ou en Ligue des champions au Parc des Princes. Sur cette base et pour les 51 matches du tournoi, le manque à gagner s'élève au moins à 5,1 M€.

Par ailleurs, en acceptant que les fan zones ne soient pas considérées comme des sites officiels, l'État et les villes se sont vu transférer la responsabilité et la charge de leur sécurisation, qui autrement aurait relevé des organisateurs sportifs.

2 - Des coûts supplémentaires pour l'État en raison de la menace terroriste

Dans le contexte des attentats survenus à Paris le 7 janvier puis le 13 novembre 2015 et à Bruxelles le 22 mars 2016, l'État a relevé son niveau de sécurisation de la manifestation. Il a mobilisé des moyens supérieurs à ceux envisagés, totalisant presque 30 % des forces mobiles disponibles au niveau national. La police a rehaussé le taux de présence obligatoire de ses fonctionnaires de 80 % à 85 %, décalant les temps de repos et de congés.

Le coût salarial des forces de sécurité nationale peut être évalué à 20 M€ sur la base de l'emploi des effectifs annoncé par le ministère de l'intérieur (77 000 agents durant un mois). Il convient d'y ajouter 5 M€ de dépenses d'intendance (hors coût du matériel mobilisé). Par ailleurs, un certain nombre de coûts se sont révélés progressivement sous l'effet des circonstances particulières : mobilisation de la police de l'air et des frontières, déplacements et intendance des 96 fonctionnaires de police affectés à la protection permanente des 24 équipes nationales (quatre par équipe), augmentation des coûts d'hébergement des forces mobiles résultant de la pression sur les tarifs hôteliers dans les villes hôtes, mobilisation de la cellule nationale de prévention des risques nucléaires, radiologiques et bactériologiques, implication des services départementaux d'incendie et de secours. Ces coûts supplémentaires ponctuels peuvent être estimés à au moins 5 M€.

La question de la sécurité des fan zones a été particulièrement épineuse. Si, dans un premier temps, il a été considéré que leur création contribuait à la sécurité de l'événement en canalisant les éventuels débordements des supporters et en facilitant l'action des forces de l'ordre, les risques d'attentats les ont transformées en cibles potentielles. Leur maintien, après avoir été objet de polémiques, a été décidé, les autorités publiques estimant qu'elles créaient malgré tout une meilleure garantie de sécurité pour les supporters. Ce contexte a conduit le ministre de l'intérieur à rehausser leur niveau de sécurisation par une instruction du 22 février 2016, qui, selon les estimations du ministère, a provoqué le doublement de leurs coûts de sécurité, soit 12 M€ supplémentaires.

Le ministre de l'intérieur, dans la lettre du 25 avril 2016, a souhaité que cette charge supplémentaire soit partagée en trois parts égales entre lui, les villes hôtes et l'UEFA, tout en rappelant que « l'État n'était pas partie prenante entre les villes et les organisateurs de ces espaces de divertissements ». Finalement, l'État a pris à sa charge les deux tiers de la dépense supplémentaire en se substituant aux villes, soit 8 M€, et l'UEFA a contribué à hauteur de 4 M€.

Par ailleurs, alors qu'il avait été initialement envisagé d'intégrer ces montants dans la soulte de 8 M€, l'État a versé aux villes des subventions pour 2,9 M€ issues du fonds interministériel de prévention de la délinquance, principalement pour l'équipement en vidéoprotection des fan zones.

Au total, le coût complet de la sécurité pour l'État peut être estimé au minimum à 46 M€.

C - Des dépenses d'animation principalement à la charge des villes d'accueil

1 - Le coût brut des fan zones, la charge nette pour les villes

À la demande de l'UEFA, chaque ville hôte a aménagé une fan zone, conçue comme un périmètre fermé et sécurisé, géré par la collectivité territoriale, permettant au cœur des villes de visionner les rencontres sur des écrans géants, de participer à des animations et de se restaurer. L'UEFA a pris en charge la mise en place et le fonctionnement des écrans géants à l'intérieur de chacune des fan zones, pour un montant total de 3,9 M€. Ces zones sont gratuites d'accès, pour des capacités allant de 10 000 spectateurs (Lens) à 92 000 spectateurs (Paris).

L'organisation des fan zones a représenté un coût public brut cumulé de près de 41 M€, auxquels s'ajoutent 2 M€ de subventions d'État au titre de la vidéoprotection. La plus importante (Paris) représente un coût de 14,9 M€ (voire de 17 M€ si on inclut le déficit d'exploitation de 2 M€ supporté selon lui par le gestionnaire privé), celles de Marseille 4 M€, de Bordeaux 3,8 M€, de Saint-Denis 3,2 M€, de Nice 3 M€ et de Lyon 2,9 M€.

Pour une fréquentation nationale estimée à 4 millions de personnes, le coût unitaire de la gratuité de l'accès a été pour l'ensemble des pouvoirs publics de l'ordre de 10 € par entrée (un peu plus à Paris, dont la fan zone a accueilli 1 250 000 visiteurs).

Le coût net pour les villes hôtes est inférieur.

D'une part, si elles ont assuré la sécurisation des fan zones pour un coût total d'environ 20 M€ (dont 6 M€ à Paris, 3 M€ à Bordeaux, 2,6 M€ à Lille, 1,8 M€ à Marseille et à Lyon et 1,6 M€ à Nice), elles ont bénéficié, aux termes de l'accord obtenu par le Club des villes hôtes, d'une contribution de 12 M€ de ces dépenses par l'État (8 M€) et l'UEFA (4 M€). Les prestations de sécurité assurées par des agents de sociétés privées représentent la moitié des dépenses des villes (12,7 M€), à côté des dépenses d'équipements (vidéo-surveillance pour 1,9 M€, postes de commandement et de sécurité pour 1,8 M€ et protection des accès pour 1,5 M€).

D'autre part, les villes ont pu retirer des fan zones des recettes commerciales en les ouvrant à des partenaires commerciaux locaux, après la négociation qu'elles ont menée avec la SAS. Ce montant est difficile à consolider sur le plan national car les pratiques des villes ont été très diverses. Il s'agit parfois de recettes directes, souvent faibles comme à Saint Etienne (20 000 €), souvent de recettes laissées au gestionnaire privé de la zone, comme mode d'intéressement, à Lyon par exemple.

Toutefois, les dépenses connues ne reflètent pas la totalité de la charge réelle : les municipalités ont mobilisé de façon massive les effectifs de police municipale les jours de match, notamment pour sécuriser les abords des fan zones. À Paris, outre les coûts propres à la fan zone, la ville a ainsi valorisé à hauteur de 300 000 € les moyens mis en œuvre pour assurer la sécurité des lieux où se déroulaient les animations. La ville de Lyon a estimé que près de 80 % de ses effectifs étaient mobilisés les jours de match. Il n'a pas été possible de valoriser de façon complète ces charges et les effets de reports induits (récupération de temps de service), qui accroissent le coût global de la sécurité pour les collectivités.

Au total, la dépense nette identifiée pour les villes au titre des fan zones peut être estimée à environ 29 M€.

2 - Les autres dépenses d'animation et d'accueil

Les villes ont dépensé près de 26 M€ en animation et organisation. Elles s'étaient en effet engagées auprès de l'UEFA à la réalisation de « programmes d'accompagnement » constitués d'opérations d'animation sur l'ensemble de leur territoire ou à l'achat de billets au bénéfice de jeunes et de publics défavorisés (2,34 M€ d'achat de billets).

Aux acquisitions de billets par les villes doivent être ajoutées celles de l'opération « Tous prêts » du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, qui a acheté auprès d'EURO 2016 SAS un total de 20 000 places (dites « places sociales ») pour un montant de 553 085 €. Ce dispositif national a été géré par les préfetures, sous l'égide de la direction des sports, selon une instruction ministérielle qui détaillait de façon particulièrement précise les modalités d'attribution des places (avec des quotas par type de populations bénéficiaires et par sites et selon les projets d'animation labellisés dans les villes hôtes et les départements). Sur le terrain, une certaine confusion a été plusieurs fois relevée dans la gestion de ces attributions entre les villes et l'État.

Le programme « Tous prêts ! »

Le programme « Tous prêts ! » a été initié par le Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports et élaboré conjointement avec la Fédération française de football.

Il visait à promouvoir des projets d'animations autour de l'Euro 2016 dans un vaste champ d'interventions : la santé par la pratique sportive, l'engagement des jeunes et l'éducation à la citoyenneté par le sport, la solidarité autour des valeurs du sport, le lien entre le sport et la culture et le développement durable.

Les publics cibles étaient les jeunes, les personnes vulnérables telles que les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, les personnes en difficulté sociale, notamment les personnes détenues, les personnes résidant au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville ou dans les territoires ruraux enclavés.

Au total, 1 143 projets ont été labellisés. Parmi ceux-ci, 88 % s'adressaient aux jeunes, 17 % aux personnes en situation de handicap et 14 % aux personnes en difficulté sociale. Sur les 20 000 places acquises par l'État, 16 515 places ont été distribuées au titre de ces projets.

Le coût net à la charge des villes de ces programmes d'accompagnement atteindrait 18 M€ après déduction des participations institutionnelles (région, département, etc.) et de diverses recettes de partenariat. Certains programmes d'accompagnement ont parfois représenté des budgets élevés, 3,7 M€ à Paris par exemple (cf. cahier territorial).

Enfin, les 24 équipes qualifiées pour l'Euro 2016 se sont installées dans des « camps de base » durant le tournoi. Les collectivités locales concernées²⁴ ont engagé à cette occasion des dépenses pour moderniser le stade municipal, d'entraînement de l'équipe, ou pour valoriser l'événement par des animations. Les 16 collectivités qui ont répondu à la Cour ont au total investi 3 M€ et supporté 1,1 M€ de dépenses de fonctionnement à ce titre. Les situations locales apparaissent toutefois très hétérogènes selon le niveau des investissements réalisés dans le stade, l'obtention d'une participation de la société Euro 2016 SAS et l'éventuelle contribution de la fédération nationale de l'équipe accueillie. Par exemple, la ville de Paris n'a pas souhaité se porter candidate à l'accueil d'un camp de base, n'ayant pas jugé suffisantes les modalités financières proposées par l'UEFA pour l'immobilisation d'un stade important (stade Charléty).

Au total, les dépenses nettes des villes hôtes pour l'animation à l'occasion de l'accueil du tournoi dans leur stade peuvent être estimées à environ 52 M€.

*

**

Le montant total des dépenses d'organisation et d'investissement (hors stade du tournoi) engagées par les pouvoirs publics peut être évalué à 182,2 M€, les dépenses nettes de l'État et des villes d'accueil à 162,2 M€.

²⁴ Perros-Guirec, Dinard, La Baule, Pornichet, Saint-Nazaire, Saint-Martin-de-Ré, Le Pian-Médoc, Deauville, Tours, Vichy, Saint-Jean-d'Ardières, Évian-les-Bains, Annecy-le-Vieux, Montpellier, Mallemort, Aix-en-Provence, Saint-Cyr-sur-Mer, Tourrettes, Versailles, Chantilly, Orry-la-Ville et Croissy-sur-Seine.

Tableau n° 2 : récapitulatif des dépenses engagées par l'État et les villes hôtes pour l'accueil du tournoi (en M€)

<i>Acteurs publics</i>	Nature de la dépense	Montant brut	Montant net
<i>État</i>	Dépense fiscale	65,1	65,1
	Sécurité	46	46
	dont surcoût sécurité fan zones	8	8
<i>Total État</i>		111,1	111,1
<i>Villes hôtes</i>	Fan zones	41	29
	Animations locales	26	18
	Camps de base	4,1	4,1
<i>Total villes hôtes</i>		71,1	51,1
<i>Total général</i>		182,2	162,2

Source : Cour des comptes. Pour les villes hôtes, les montants nets sont obtenus après déduction des subventions reçues d'autres collectivités (régions et départements) et des recettes commerciales estimées (hors loyers des stades). Le montant des « camps de base » inclut 3 M€ de dépenses d'investissement.

IV - Une rétribution faible pour les organisateurs nationaux

A - Un résultat net pour l'UEFA supérieur à ses prévisions

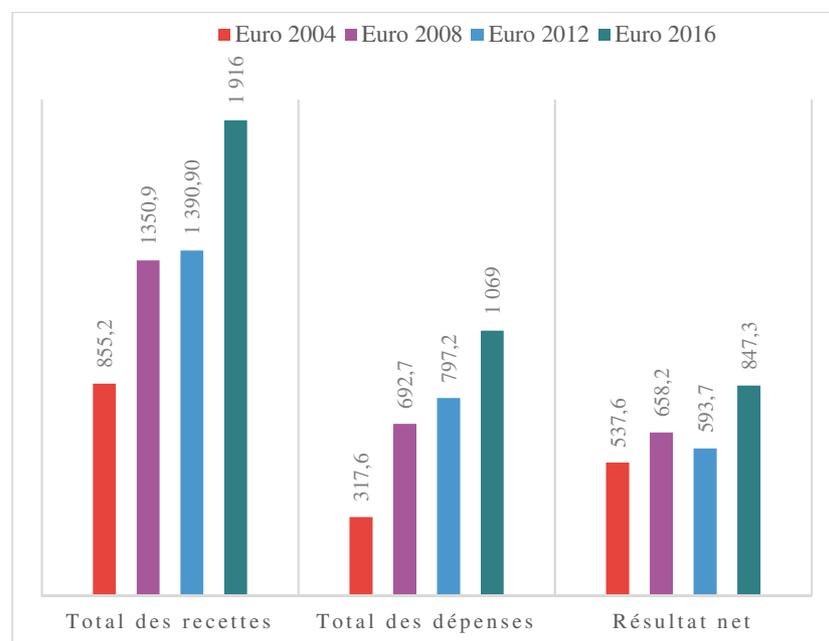
Lors du troisième comité de pilotage de l'Euro 2016 (mai 2013), le secrétaire général de l'UEFA indiquait que la prévision de recettes liées au tournoi s'élevait à 1,86 Md€. Cette hausse de 34 % par rapport aux recettes de l'Euro 2012 (1,39 Md€) s'expliquait notamment par l'augmentation du nombre d'équipes qualifiées pour la phase finale (passées de 16 en 2012 à 24 en 2016) et du nombre de rencontres disputées (de 31 en 2012 à 51 en 2016).

Dans une note adressée à la commission des finances de l'Assemblée nationale en décembre 2014, EURO 2016 SAS prévoyait un résultat net de 650 M€. Lors d'une conférence de presse le 8 juillet 2016, l'UEFA faisait état de niveaux supérieurs à ces deux prévisions, avec un montant de recettes de 1,93 Md€ et 830 M€ de résultat net.

En définitive, le rapport financier 2015/16 de l'UEFA indique que l'UEFA a réalisé un résultat net de 847,3 M€ à l'occasion de l'Euro 2016, en hausse de 42,7 % par rapport à l'Euro 2012, soit un taux de marge bénéficiaire de 44,2 %.

D'après les règles de l'UEFA, une partie de ce bénéfice est appelée à être redistribuée sous forme « d'une contribution au football européen » dans les quatre années du cycle du tournoi. Selon le rapport financier de l'UEFA « Les recettes considérables générées par l'EURO 2016 ont permis de lancer un plan de solidarité encore plus grand, qui bénéficiera, comme toujours, à l'ensemble des fédérations membres, plutôt qu'aux seules associations ayant pris part à l'EURO ». Le même document précise que « chaque association membre reçoit un paiement unique de 3,5 millions d'euros pour des investissements dans des projets liés aux infrastructures de football, au développement et à la formation, et au football de base, ainsi qu'un montant pouvant aller jusqu'à 1,9 million d'euros par saison sous la forme de versements de solidarité fixes et de paiements incitatifs ». La Fédération française de football n'a pas indiqué aux juridictions financières d'informations plus détaillées.

Graphique n° 1 : résultat net de l'UEFA à l'occasion des tournois de l'Euro (en M€)



Source : Cour des comptes d'après rapports financiers UEFA

B - Des retours financiers négociés par la fédération nationale et les villes hôtes

1 - Le choix par la FFF d'une dotation fixe plutôt que d'un régime d'intéressement

L'UEFA distribue une prime de participation à l'ensemble des équipes engagées dans le tournoi, pour un montant total de 301 M€ versé aux 24 fédérations concernées. La répartition de cette somme est liée aux résultats sportifs des équipes et non au lieu d'organisation du tournoi ou à ses résultats financiers. Pour la FFF, cette prime de participation s'est élevée à 23,5 M€ (elle aurait été de 26,5 M€ si l'équipe de France avait gagné la finale) ; la fédération en a conservé 70 % pour faire face aux frais de logistique de la délégation nationale, le reliquat étant reversé aux joueurs.

L'UEFA attribue également un intéressement à la FFF, en tant qu'entité organisatrice, à la bonne tenue du tournoi et à ses résultats.

Les versements de l'UEFA à la FFF à ce titre devaient se composer d'une part fixe de 15 M€, destinée à compenser les dépenses engagées par la fédération au titre de ses obligations contractuelles, et de deux parts variables. La première, d'un montant maximum de 10 M€, était laissée à l'appréciation de l'UEFA, car fondée sur la « performance » de la fédération en matière d'organisation²⁵, la seconde était liée à la contribution de la FFF aux recettes commerciales de l'UEFA. L'UEFA devait rétrocéder à la FFF 20 % des recettes nettes de parrainage, 10 % des recettes de licences commerciales et 5 % des recettes « d'hospitalité ». Enfin, l'UEFA s'engageait à compenser les loyers des stades pour chaque rencontre jouée.

Estimant que ce schéma ne lui procurait pas d'assurance sur le montant définitif de ses revenus, la FFF a conclu avec l'UEFA en 2014 un avenant financier au contrat d'organisation, aux termes duquel l'UEFA paierait à la fédération, au titre des frais d'organisation, une somme forfaitaire de 20 M€.

²⁵ Les indicateurs permettant de mesurer la « performance » de la FFF étaient notamment sa capacité à mettre en place une « collaboration positive et constructive » avec les villes hôtes, la conclusion des accords de stade, et la capacité de la fédération à s'assurer la collaboration de l'État « pour la mise en place des garanties et des mesures législatives nécessaires ».

La fédération a affecté cette dotation au fonds d'aide au football amateur, qui finance des infrastructures pour les clubs amateurs (terrains, vestiaires, club houses, éclairage) ainsi que des actions de formation pour les éducateurs. En 2016, 1 144 projets ont été financés pour un montant de 22,9 M€²⁶.

Selon les prévisions de la FFF, elle n'aurait perçu au titre du schéma initial qu'un revenu net de 6 M€. Toutefois, le montant garanti de 20 M€ ne représente que 2,4 % du résultat affiché par l'UEFA, lui-même en forte progression.

2 - Les fonds reçus par les villes hôtes

Après négociation, l'UEFA s'est engagée en 2014 à verser aux villes hôtes une dotation globale de 20 M€ (soit 2 M€ par collectivité) au titre de « l'héritage » du tournoi. Le club des villes hôtes avait initialement souhaité que cette dotation s'élève à 100 M€.

Cette dotation ne constitue pas une recette permettant de compenser une partie des dépenses engagées pour l'accueil du tournoi. Elle est destinée à financer des équipements sportifs de proximité, sur le fondement d'appels à projets locaux. Le bilan financier de « l'héritage » peut ainsi s'avérer négatif si les investissements retenus par les villes sont d'un coût supérieur au montant de la dotation. Dans le cas de la ville de Lyon, qui a affecté ces fonds à la rénovation de six stades inscrits au plan communal de rénovation des enceintes sportives et nécessitant des travaux urgents, le montant total des travaux engagés (2,42 M€) est supérieur à la dotation de l'UEFA.

Par ailleurs, les collectivités propriétaires des stades ont perçu des loyers de l'UEFA, pour un montant total de 11,38 M€, au titre de la mise à disposition des stades durant le tournoi, conformément aux règles d'occupation du domaine public²⁷.

Dans les sites où les collectivités n'étaient pas les propriétaires des enceintes, l'UEFA a versé des redevances à l'Olympique Lyonnais, club propriétaire de son enceinte, au Racing Club de Lens, titulaire d'un bail

²⁶ Par comparaison, hors organisation d'événement exceptionnel, l'État verse à la FFF une subvention annuelle de l'ordre de 1 M€, à laquelle s'ajoute la mise à disposition de fonctionnaires d'État (les conseillers techniques sportifs) dont la charge représente environ 4 M€ annuels. Au total, l'appui public annuel à la fédération représente un peu plus de 2 % de son budget.

²⁷ La Cour des comptes a arrêté cette estimation sur la base des données communiquées par les collectivités territoriales concernées.

emphytéotique administratif, ainsi qu'à l'État pour le stade annexe au Stade de France. Le niveau du loyer du Stade de France reste pour l'heure un sujet de contestation (cf. *infra*). Au total, les loyers payés par l'UEFA devraient s'établir à 20,1 M€.

La question particulière de la compensation de la disparition de la taxe sur les spectacles

Depuis le 1^{er} janvier 2015, la taxe sur les spectacles a été remplacée par une TVA à taux réduit de 5,5 %. L'État a prévu de compenser le manque à gagner pour les collectivités bénéficiaires de l'ancienne taxe, sur la base de son produit de 2013.

Sur les dix villes hôtes, seules Paris et Saint-Denis appliquaient cette taxe en 2013 et bénéficient par conséquent du régime de compensation annuelle. À ce titre, elles ont perçu en 2016 un total de 5,5 M€ (Paris) et 2,7 M€ (Saint-Denis), alors qu'elles avaient prévu dans leur plan financier prévisionnel un produit de la taxe sur les spectacles respectivement de 2,6 M€ et de 8 M€ pour les seules rencontres liées à l'Euro 2016. Certaines villes avaient rétabli cette taxe en 2014 : Saint-Etienne escomptait 450 000 € de nouvelles recettes fiscales et la ville de Décines (pour le Parc Olympique Lyonnais) en attendait 2 M€.

Ces collectivités, et principalement Saint-Denis, estiment que la suppression de la taxe sur les spectacles à dix-huit mois du début du tournoi a dégradé leur plan de financement pour l'accueil du championnat. Saint-Denis a réduit son programme d'animations pour tenir compte de cette moins-value.

Les villes hôtes devraient bénéficier d'environ 31,38 M€ de versement de la part de l'UEFA, dont seulement 20 M€ peuvent être considérés comme un intéressement à l'accueil de l'Euro 2016, susceptible toutefois d'entraîner des dépenses d'investissement supérieures à ce montant.

Au total, si les deux montants forfaitaires (pour 40 M€) sont considérés comme une forme de rétribution de l'UEFA à deux acteurs nationaux de l'organisation (FFF et villes hôtes), celle-ci ne représente que 4,8 % de la marge bénéficiaire prévisionnelle de l'association européenne.

CONCLUSION

Le processus de candidature à l'accueil des grands événements sportifs internationaux est par construction asymétrique, car défavorable aux candidats nationaux soumis à une vive concurrence et très désireux d'obtenir un tournoi de grande envergure tel que l'Euro 2016. La dualité de gestion de la candidature entre une fédération nationale porteuse du projet et des acteurs publics, au premier rang desquels l'État, introduit des biais peu propices à la défense des intérêts publics. Cette ambivalence devient réellement critique lorsque les rôles respectifs de la fédération nationale et de l'association européenne ne sont pas clairement distincts, voire finissent par se confondre lors de la mise en œuvre de l'événement.

Il en a été ainsi à l'occasion de l'Euro 2016, lorsque s'est imposé un dispositif privé formé d'un triangle de relations complexes et parfois confuses entre la FFF, l'UEFA et une SAS, le comité de pilotage national par l'association européenne n'étant pas en état d'assurer un rééquilibrage institutionnel. De ce fait, l'un des enseignements tirés par le Club des villes hôtes à l'issue du tournoi est d'engager dorénavant pour ce type d'événement « une approche plus précoce et exigeante ».

D'autres modes d'organisation susceptibles de mieux garantir la défense des intérêts généraux, d'ailleurs initialement prévus pour l'Euro 2016 et mis en œuvre pour la plupart des grands événements sportifs, n'ont pas été défendus par l'État. La formule du groupement d'intérêt public (GIP) offre d'une part la possibilité d'associer des personnes morales de droit privé (comme une fédération sportive nationale, une filiale privée d'une fédération internationale ou une personne morale étrangère) à des personnes morales de droit public et garantit la possibilité d'un contrôle financier par l'État. D'autre part, un GIP a la possibilité de prendre une participation dans une société privée chargée de l'activité commerciale liée à un événement sportif, et offre ainsi la souplesse nécessaire à la gestion courante.

En l'absence d'une structure commune de gestion qui en aurait assuré la consolidation et la transparence, il est difficile de mesurer a posteriori les dépenses totales d'organisation de la compétition. À défaut, la dépense publique nette, coût des exonérations fiscales comprises, peut être évaluée par les juridictions financières à environ 162 M€.

En ce qui concerne l'État, la dépense finale pourrait se limiter aux coûts de sécurité (de l'ordre de 46 M€), dès lors que la dépense fiscale due aux exonérations consenties (65 M€) pourrait être plus que compensée par les recettes supplémentaires de TVA (70 M€), certes moindres que prévues

(180 M€). Quant aux villes, elles supporteront environ 51 M€ de charges nettes, les 20 M€ de dotation de l'UEFA étant consacrés à des dépenses d'investissement au titre de l'« Héritage ».

Au-delà du niveau des soutiens publics à l'organisation, la question principale pour les autorités publiques réside dans deux problématiques : les coûts ont-ils pu être maîtrisés face aux exigences de l'autorité organisatrice ? La part consacrée par l'UEFA à la rétribution des acteurs locaux est-elle équitable au regard des bénéfices financiers tirés de la compétition ?

Il ressort des analyses précédentes que la maîtrise des coûts d'organisation a été quasi impossible (à l'exception notable de la gratuité des transports) et que le rapport entre les recettes dégagées et « l'intéressement » des acteurs nationaux, même après négociation par les villes hôtes, semble mal proportionné au regard des flux financiers générés par le tournoi dans les comptes de l'UEFA.

Si le cycle quadriennal des recettes de ce tournoi pour l'UEFA ne peut être méconnu ainsi que son programme de solidarité, il n'en reste pas moins qu'un retour de 40 M€ au titre de son organisation nationale est modeste pour le football amateur.

Chapitre II

Les stades du tournoi :

un investissement public important,

mais de nouveaux risques de gestion

pour les villes

Ce chapitre synthétise les constats établis dans les cahiers territoriaux (réunis dans le tome II), qui détaillent les opérations d'investissement par site.

Les observations des juridictions financières recensent les financements mobilisés pour moderniser les stades et leur desserte en vue de la compétition et précisent la part des soutiens publics qui sont liés à la tenue du tournoi.

Il met en perspective les conditions d'exploitation d'équipements sportifs agrandis et transformés, en soulignant les risques d'exploitation que les collectivités territoriales continueront à supporter, dans une économie des stades qui n'a pas été modifiée, à une exception près (le grand stade de Lyon). Il traite du cas particulier du Stade de France à Saint-Denis, propriété de l'État, qui complète la liste des enceintes de l'Euro 2016 pour en avoir accueilli la rencontre finale.

I - L'investissement public dans les stades de l'Euro 2016

Le rapport de la commission « Grands stades Euro 2016 », remis en 2008 avant la parution du cahier des charges de l'UEFA, évaluait le montant total des investissements à environ 0,9 Md€, montant incluant ceux des villes (Strasbourg, Nancy, Nantes) qui ont finalement retiré leur candidature. En 2009, un rapport d'étape de la FFF sur la candidature évaluait les investissements à 1,6 Md€. Le dossier de candidature déposé en 2010 ne contenait pas le montant consolidé des investissements nécessaires, précisant que l'organisation du tournoi « n'exige pas, en dehors des stades, l'engagement de programmes massifs d'investissement public de la part de l'État ou des collectivités territoriales », ce qui s'avèrera faux pour les dessertes des stades.

Un nouveau cadre législatif a été jugé indispensable pour faciliter le financement public de la modernisation des stades par la reconnaissance de l'intérêt général des enceintes sportives aptes à accueillir des compétitions internationales, quand bien même elles seraient presque uniquement utilisées par des clubs professionnels de droit privé, voire qu'elles n'appartiendraient pas au patrimoine public.

L'article 28 de la loi du 22 juillet 2009 relative au développement et à la modernisation des services touristiques a ainsi prévu que « les enceintes sportives figurant sur une liste fixée par arrêté du ministre chargé des sports, destinées à permettre l'organisation en France d'une compétition sportive internationale (...), ainsi que les équipements connexes permettant le fonctionnement de ces enceintes, sont déclarés d'intérêt général, quelle que soit la propriété privée ou publique de ces installations (...) ». La loi du 1^{er} juin 2011 relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016 a aussi élargi les possibilités de soutien financier apporté par les collectivités locales aux projets de stades et aux clubs sportifs.

A - Un coût de construction des stades et de leurs dessertes de près de 2 Md€

Le coût total final des travaux de construction et de rénovation de neuf des dix stades retenus pour accueillir l'Euro 2016²⁸ est évalué à 1,919 Md€ HT. Ce coût comprend les dépenses directement consacrées

²⁸ Le Stade de France à Saint-Denis n'a fait l'objet que d'aménagements mineurs.

aux stades (1,67 Md€), d'un ordre de grandeur proche de l'estimation initiale de la FFF, et les dépenses d'infrastructures (aménagement extérieurs, dessertes en transports, parkings, programmes immobiliers annexes, etc.) indispensables à leur fonctionnement, pour 244 M€.

Des retraits de candidature en raison des coûts élevés d'investissement

En 2009, plusieurs villes (Nantes, Rennes, Nancy et Strasbourg) ont envisagé de se porter candidates à l'accueil de l'Euro 2016, avant de se retirer du processus de sélection.

La ville de Rennes avait rénové en 2004 le Stade de la Route de Lorient pour augmenter la jauge de 20 000 places à 30 000 places et installer des loges, des aménagements extérieurs et des bureaux en-dessous du stade. En juin 2009, la ville a procédé à une étude de faisabilité technique et financière sur l'impact du cahier des charges de l'UEFA, concluant que la reconfiguration du stade nécessitait la création de 5 500 places supplémentaires pour un coût évalué à 36 M€. La ville de Rennes a renoncé à se porter candidate, en raison du caractère récent des travaux effectués sur le stade, des contraintes techniques imposées par le cahier des charges de l'UEFA et du faible niveau du soutien financier annoncé par l'État. De surcroît, le club résident estimait que la jauge actuelle du stade était suffisante.

À Strasbourg, la mise aux normes UEFA du stade de la Meinau était évaluée à 160 M€. En déduisant les contributions de l'État (16 M€) et du conseil général du Bas-Rhin (14 M€), la charge restante pour la ville de Strasbourg était de 130 M€. En raison de sa situation sportive, le club résident était dans l'incapacité de participer au montage financier de l'opération. Le maire de Strasbourg et le président de la Communauté urbaine de Strasbourg avaient demandé une hausse de la participation de l'État, de 10 % à 35 % du coût du projet, le reversement aux collectivités d'une partie du bénéfice tiré de l'organisation de l'EURO 2016 sur le site ainsi que la création d'un fonds d'aide à l'investissement en faveur des stades alimenté par une partie des droits de télévision et par un prélèvement sur les paris en ligne. Ces demandes ayant été refusées, les élus locaux ont retiré en juillet 2009 la candidature de Strasbourg : « le risque ne peut pas être pris de devoir *in fine* demander aux seuls contribuables de Strasbourg et de son agglomération de supporter la charge de ces 130 millions d'euros. »

Les opérations sur les stades ont été réalisées selon des modalités diverses, dont des contrats de partenariat public-privé (PPP) pour quatre d'entre eux (Nice, Marseille, Bordeaux et Lille).

Dans ces derniers cas, les montants indiqués dans le tableau suivant ne concernent que les investissements initiaux et non la totalité du montant des contrats de partenariat, qui comprennent d'autres coûts tels que la maintenance de l'équipement ou son exploitation commerciale, et emportent des mécanismes financiers particuliers sur des durées pouvant aller jusqu'à 35 ans. En ce qui concerne les coûts des travaux, si une partie incombe au constructeur et exploitant privé au moment de la livraison de l'équipement, le coût est en réalité assumé en totalité par la collectivité publique mais reporté et étalé sur plusieurs décennies (cf. *infra*).

Tableau n° 3 : les dépenses d'investissement pour les stades et leurs aménagements extérieurs (en milliers d'euros HT)

<i>Ville</i>	Nom du stade	Coût des travaux sur le stade	Coût des dessertes, programmes annexes et aménagements	Total des coûts d'investissement initiaux
<i>Bordeaux</i>	Matmut Atlantique	213 857	7 559	221 416
<i>Lens</i>	Bollaert-Delelis	70 000	-	70 000
<i>Lille</i>	Pierre-Mauroy	307 953	46 000	353 953
<i>Lyon</i>	Parc Olympique Lyonnais	410 000	182 456	592 456
<i>Marseille</i>	Stade Vélodrome	281 300	-	281 300
<i>Nice</i>	Allianz Riviera	211 000	4 000	215 000
<i>Saint-Denis</i>	Stade de France	-	-	-
<i>Saint-Etienne</i>	Geoffroy-Guichard	65 105	4 260	69 365
<i>Toulouse</i>	Stadium municipal	40 080	146	40 226
<i>Paris</i>	Parc des Princes	75 000		75 000
TOTAL	-	1 674 295	244 421	1 918 716

Source : Cour des comptes

B - Un investissement public d'un milliard d'euros imputable à l'Euro 2016

Si la tenue en France de l'Euro 2016 a été « un formidable accélérateur pour les projets de modernisation ou de construction des stades déjà initiés », un « détonateur pour le lancement de nouveaux projets »²⁹, ces réalisations auront aussi un impact pérenne sur le niveau d'équipement en enceintes sportives et en infrastructures de communication des agglomérations concernées. Le rôle de catalyseur de l'Euro 2016, selon les préconisations du rapport sur les grands stades et bénéficiant de financements publics permis par les lois de 2009 et 2011, doit également être replacé dans cette perspective.

La détermination du soutien public en investissement à l'Euro 2016 doit tenir compte de deux facteurs. D'une part, certains investissements ont été supportés par des personnes privées, d'autre part plusieurs enceintes n'ont pas été réalisées dans la perspective de l'accueil du tournoi, même si les collectivités locales propriétaires se sont ultérieurement portées candidates à cette manifestation.

En retirant le montant de la construction du stade des Lumières à Lyon, financée par un investisseur privé (à l'exception des accès et autres travaux de viabilisation), la participation des acteurs publics s'élève à 1,5 Md€ HT.

Par ailleurs, certains projets (les stades de Bordeaux, Lens et Toulouse par exemple) ont été conçus intégralement dans l'optique d'accueillir le tournoi, les villes ayant accéléré leurs décisions de modernisation ou modifié leurs projets initiaux pour se conformer aux besoins exprimés par l'UEFA, en capacité d'accueil du public et en normes sportives. Pour d'autres stades, les décisions de construction ou de rénovation ont été prises en-dehors de la perspective d'accueillir l'Euro 2016. À Lille, la décision de construire le stade sur le site actuel remonte à 2006 et le contrat de partenariat public-privé a été attribué fin 2008 pour un stade livré en octobre 2012. Pour le Parc des Princes (Paris), les travaux de rénovation et d'entretien (mise en conformité des installations techniques) devaient être réalisés même sans l'Euro 2016 et ne sont pas liés à l'accueil du championnat, l'exploitant ayant pris à sa charge 82 % des travaux d'embellissement et de mises aux normes internationales qu'il estimait nécessaires, la ville prenant à sa charge le reliquat, soit 16,5 M€. Aussi peuvent être soustraits des charges publiques directement liées à

²⁹ Source : Ligue de football professionnel, rapport 2008-2009, p.25.

l'Euro 2016 celles concernant la construction du stade de Lille et l'aménagement du Parc des Princes.

En revanche, le projet du stade de Nice, s'il a été initié avant le dépôt de la candidature française, a été replacé dès 2011 dans le cadre de l'accueil de l'Euro 2016 comme la chronologie de la prise de décision en témoigne (cf. *cahier territorial*), sa jauge ayant été rehaussée de façon très significative à ce seul effet. Le coût public directement rattachable au tournoi s'élève alors à 1,125 Md€.

Les investissements consentis dans les infrastructures de transport représentent un cinquième des dépenses publiques, ce qui traduit l'éloignement de plusieurs des nouveaux stades par rapport aux centres villes. L'essentiel de ce type de dépenses (182 M€, soit 74 % du total) a été engagé en faveur du Parc Olympique Lyonnais. Certes, ces investissements contribueront au développement des métropoles concernées, notamment pour l'est de la métropole de Lyon, mais ils n'auraient pas tous constitué des priorités dans de tels délais sans la nécessité de desservir les nouveaux stades. Certaines dessertes ne fonctionnent d'ailleurs que les soirs de matches.

Les plans de financement de chaque stade sont exposés dans les cahiers territoriaux correspondants. Ils font apparaître les coûts nets pour les collectivités maîtres d'œuvre, en tenant compte des cofinancements publics obtenus.

C - Les modalités complexes du soutien de l'État à la modernisation des stades

Le soutien financier de l'État à la modernisation des stades de l'Euro 2016 a été porté par le Centre national pour le développement du sport (CNDS) ;

Le Centre national pour le développement du sport (CNDS)

Établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du Ministre chargé des sports, le CNDS a été créé le 2 mars 2006, se substituant au « Fonds national pour le développement du sport » (FNDS), institué en 1979 pour soutenir des actions liées au sport de haut niveau et au sport de masse.

Les missions du CNDS sont définies par l'article R.411-2 du code du sport. Dans le cadre des orientations générales fixées par le ministre chargé des sports, le CNDS doit notamment « contribuer au développement de la pratique du sport par le plus grand nombre » et « favoriser l'accès au sport de haut niveau et l'organisation de manifestations sportives. »

Pour 2017, le budget du CNDS s'élève à 261 M€.

1 - Une extension du champ des financements du CNDS

Les actions financées par le CNDS s'inscrivent dans deux objectifs : le développement du sport de haut niveau et celui du sport pour tous, « dans le cadre des orientations générales fixées par le ministre chargé des sports » (art. R.411-2 du code du sport). Le premier contrat de performance du CNDS (2009-2011) fixait à l'établissement l'objectif de « soutenir des projets publics à caractère structurant, c'est-à-dire ceux qui servent à l'accueil de manifestations sportives internationales³⁰ ». Concernant l'Euro 2016, la lettre d'orientation au directeur de l'établissement de 2010 indiquait qu'il appartiendrait au CNDS de mettre en œuvre l'aide de l'État à la construction et à la rénovation des stades du tournoi.

La participation du CNDS au financement des stades de l'Euro n'allait pourtant pas de soi au regard de certains modes de financement des stades, incluant des apports majoritairement privés ou des baux emphytéotiques administratifs et de leur usage exclusivement professionnel à l'issue du tournoi. En effet le CNDS a pour vocation « à n'intervenir au titre de son objet social que pour le compte du sport amateur porté par le mouvements sportif³¹ ». Plusieurs dispositions ad hoc ont donc été nécessaires pour rendre compatibles les projets de financement des stades de l'Euro 2016 et son soutien.

La loi du 1^{er} juin 2011 relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de 2016 a rendu éligibles aux financements du CNDS les projets de construction ou de rénovation des stades réalisés sous les régimes du bail emphytéotique administratif et de PPP. Le décret du 11 avril 2012 a inséré dans le code du sport une disposition élargissant explicitement ses missions à l'Euro 2016 : le CNDS « exerce également ses missions en contribuant au financement des projets de construction ou

³⁰ Contrat de performance État-CNDS 2009-2011, p. 7. Selon l'article 4-2-7-bis du règlement général du CNDS dans sa version adoptée le 22 octobre 2009, les équipements permettant d'accueillir les compétitions et manifestations sportives internationales sont éligibles à un financement du CNDS.

³¹ Source : réponse du CNDS à la Cour.

de rénovation des enceintes sportives destinées à accueillir la compétition sportive dénommée Euro 2016 ».

2 - Un nouveau prélèvement sur les jeux mal calibré, un pilotage financier heurté

Le niveau du soutien de l'État, *via* le CNDS, aux opérations d'investissement liées à l'Euro 2016 a connu plusieurs variations entre 2009 et 2013.

Dans un courrier du 10 mars 2009 adressé au Premier ministre, la ministre chargée des sports proposait de mettre en place « pour le début de l'année 2010 un plan de soutien d'un montant de 100 millions d'euros échelonné sur 5 ans. » Le Premier ministre décidait en septembre 2009 que l'État consacrerait aux stades de l'Euro 2016 « un financement pouvant s'élever jusqu'à 150 millions d'euros », le montant définitif de 152 M€ n'a été définitivement fixé qu'en 2013 lorsqu'il a été obligatoire de notifier à la Commission européenne les aides publiques à la modernisation et construction des stades (cf. *infra*).

L'ajustement des recettes du CNDS à ce niveau de subvention a été difficile et s'est fait au prix d'un prélèvement nouveau et prorogé. Pour couvrir cette dépense, un prélèvement additionnel de 0,3 % sur les sommes mises auprès de la Française des jeux a été créé par la loi de finances pour 2011. Il a été plafonné à 24 M€ par an sur la période 2011-2015, soit un montant cumulé de 120 M€.

L'écart de 32 M€ devait être comblé par un prélèvement sur le fonds de roulement de l'établissement³². Cette solution ayant rencontré l'opposition du monde sportif amateur, les dépenses au titre de l'Euro 2016 n'ont été couvertes qu'au prix d'un allongement jusqu'en 2017 de la période du prélèvement additionnel, assorti d'un plafonnement des montants prélevés (16,5 M€ en 2016 et 15,5 M€ en 2017) afin de ne pas dépasser la limite de 152 M€.

Or, en raison du dynamisme de la base taxable, le produit réel du prélèvement a été, dès 2011, supérieur au montant du plafond. La différence revient au budget général de l'État, pour un montant estimé à 74,4 M€ (entre 2011 et 2017).

³² Rapport n°3203, présenté par M. Bernard Depierre au nom de la Commission des affaires culturelles et de l'éducation, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 mars 2011.

3 - Des attributions de subventions peu lisibles, des effets d'aubaine et des défauts de régularité

Les taux de subvention du CNDS aux stades de l'Euro 2016 sont caractérisés par une grande amplitude, certains étant nettement supérieurs aux taux moyens pratiqués par l'établissement pour des projets courants (9 % en moyenne sur la période 2006-2012).

**Tableau n° 4 : les subventions du CNDS aux stades de l'Euro
(hors Parc des Princes à Paris³³)**

Site	Porteur de projet	Coût total	Montant éligible	Montant attribué	En part du coût total	En part du montant éligible
Bordeaux	Commune de Bordeaux	164 940 000 €	164 940 000 €	28 000 000 €	16,98 %	16,98 %
Décines-Charpieu	Foncière du Montout	387 018 089 €	269 249 836 €	20 000 000 €	5,17 %	7,43 %
Lens	Racing Club de Lens	70 000 000 €	70 000 000 €	12 000 000 €	17,14 %	17,14 %
Marseille	Commune de Marseille	267 273 000 €	267 273 000 €	28 000 000 €	10,48 %	10,48 %
Nice	Commune de Nice	204 155 000 €	181 014 000 €	20 000 000 €	9,80 %	11,05 %
Saint-Etienne	Saint-Etienne Métropole	49 051 005 €	49 051 005 €	8 000 000 €	16,31 %	16,31 %
Toulouse	Commune de Toulouse	32 483 708 €	24 150 699 €	6 000 000 €	18,47 %	24,84 %
Villeneuve-d'Ascq	Lille Métropole	282 000 000 €	217 300 000 €	28 000 000 €	9,93 %	12,89 %

Source : Cour des comptes d'après données CNDS

Les taux d'intervention n'ont pas obéi à des critères clairs, et ne s'inscrivent pas dans l'objectif d'effet de levier des subventions assigné à l'organisme, l'incitant à tendre vers un taux minimal de 15 %. Certains taux d'intervention faibles (5,1 % pour le stade de Lyon, 9,8 % pour le stade de

³³ Les coûts totaux indiqués correspondent aux dépenses prévisionnelles communiquées par les collectivités au CNDS en 2011, qui ont servi d'assiette au calcul des subventions. Le total des montants attribués n'atteint pas 152 M€, l'attribution d'une subvention de 2 M€ à la ville de Paris n'ayant été actée qu'en fin d'année 2016.

Nice et 9,9 % pour le stade de Lille) rendent très relatif l'effet de consolidation des plans de financement.

De surcroît, si certains stades peuvent être exclus du périmètre des investissements directement rattachables au tournoi, leur sélection par la FFF en 2009 au titre des stades de l'Euro 2016 leur a permis de bénéficier du concours financier du CNDS au titre de ce tournoi. Intervenant *a posteriori*, ce soutien n'a eu aucun effet de levier sur la réalisation des équipements concernés et constitue un effet d'aubaine.

Dans le cas du stade Pierre-Mauroy (Lille), le commencement d'exécution des travaux a eu lieu en septembre 2010, alors que les délibérations du CNDS relatives au financement des stades ont été prises en mai et novembre 2011 et que la première convention avec le CNDS date du 31 décembre 2011. Cette pratique contrevient aux dispositions relatives aux subventions de l'État pour des projets d'investissement, qui prévoient qu'aucun commencement d'exécution du projet ne peut être opéré avant la date à laquelle le dossier de demande de subvention est complet, et a fortiori avant la décision d'attribution de la subvention. Ces dispositions générales s'appliquent aux établissements publics tels que le CNDS, dont le règlement général lui-même précise que « seuls peuvent être présentés les projets n'ayant donné lieu à aucun commencement d'exécution au moment du dépôt de la demande de subvention. »

Enfin, le subventionnement par le CNDS a pu produire des effets inflationnistes de rehaussement de certaines jauges non prévues initialement : le cas du stade de Nice est révélateur, d'autant que la jauge est supérieure aux besoins locaux constatés sur les dernières saisons (cf. *infra* et cahier territorial).

Au total, les attributions des subventions du CNDS aux stades de l'Euro 2016 ont résulté plus de décisions individuelles fondées sur des considérations d'opportunité que sur l'application de règles générales fixées par l'établissement public.

D - Des coûts à la place hétérogènes

Parmi les cinq opérations d'investissement les plus onéreuses rapportées au coût à la place figurent les quatre opérations menées en contrat de partenariat, qui concernent les opérations de construction de nouveaux stades, par nature plus coûteuses que les opérations de rénovation sur des stades existants. Le coût à la place du Parc Olympique lyonnais, plus élevé que celui des quatre autres stades construits en contrat

de partenariat, doit être nuancé par la réalisation d'investissements dans les espaces de congrès et de séminaires, beaucoup plus importants que pour d'autres enceintes multi activités.

L'opération du Stade Vélodrome de Marseille, présentée comme une rénovation, représente un coût à la place nettement plus élevé que celui des opérations semblables (Paris, Lens, Saint-Etienne et Toulouse). Il s'agit en fait d'une très profonde restructuration.

**Tableau n° 5 : les coûts d'investissement par place
(en € courants HT)**

<i>Ville</i>	<i>Nom du stade</i>	<i>Nature de l'opération</i>	<i>Coût des travaux sur le stade</i>	<i>Nombre de places</i>	<i>Coût à la place</i>
<i>Lyon</i>	Parc Olympique Lyonnais	Construction	410 000 000	59 186	6 927
<i>Lille</i>	Stade Pierre Mauroy	Construction	307 953 000	50 000	6 159
<i>Nice</i>	Allianz Riviera	Construction	211 000 000	35 624	5 923
<i>Bordeaux</i>	Matmut Atlantique	Construction	213 857 000	42 115	5 078
<i>Marseille</i>	Stade Vélodrome	Rénovation-reconfiguration	281 300 000	67 354	4 176
<i>Paris</i>	Parc des Princes	Rénovation	91 500 000	47 929	1 909
<i>Lens</i>	Bollaert-Delelis	Rénovation	70 000 000	38 000	1 842
<i>Saint-Etienne</i>	Stade Geoffroy-Guichard	Rénovation	65 105 000	41 965	1 551
<i>Toulouse</i>	Stadium municipal	Rénovation	40 080 398	31 500	1 272

Source : Cour des comptes

Les opérations de construction des stades de l'Euro 2016 apparaissent plus onéreuses que celles réalisées récemment dans d'autres stades européens : le coût à la place représentait 4 600 € pour le stade de Munich en 2005 (75 000 places dont 70 000 lors des matchs internationaux) et 3 200 € pour le stade multifonctionnel de Berlin en 2004 (opération de rénovation portant la capacité du stade à 74 000 places). Le

stade multifonctionnel d'Arsenal à Londres, inauguré en 2006, a coûté 8 300 € par place (60 300 places) mais avec un niveau de prestations très supérieur à celui des stades français.

II - Des risques de gestion des stades accrus pour les villes

La commission « Grands stades » recommandait que la tenue de l'Euro 2016 soit l'occasion de changer le modèle public français de propriété et de mode d'exploitation des stades. L'objectif était de désengager les collectivités locales des risques de gestion et des aléas sportifs.

Cette ambition ne s'est pas concrétisée. La majorité des stades construits ou rénovés à l'occasion de l'Euro 2016 demeure la propriété des collectivités territoriales tandis que le recours à des contrats de partenariat public privé pour leur construction et leur exploitation recèle des risques nouveaux pour les villes. Par ailleurs le rehaussement des capacités d'accueil des stades du tournoi impose une revalorisation substantielle des redevances d'occupation des clubs résidents qui n'a pas encore eu lieu.

A - Un modèle de gestion des stades resté majoritairement public

1 - Un autre modèle de gestion des stades de football préconisé en 2008

En dépit d'une réflexion menée très en amont sur l'économie des stades de football, ni le régime de propriété de ces derniers, ni leur mode d'exploitation n'ont été modifiés à l'occasion du tournoi. Les collectivités territoriales demeurent totalement impliquées dans leur gestion, y compris lorsqu'elles ont retenu la procédure des contrats de partenariat public-privé comme mode de conception, de construction et d'exploitation de leurs enceintes.

En 2008, le rapport de la commission « Grands stades – Euro 2016 » présentait la candidature à l'organisation de l'Euro 2016 comme un levier de modernisation des grands stades français et comme une occasion

de transformer l'économie du football professionnel. Il soulignait que la soutenabilité de leur exploitation requérait la participation des clubs professionnels résidents à leur conception et à leur financement, afin que les équipements soient adaptés aux besoins de l'exploitation courante. La commission estimait donc que la solution la plus conforme aux intérêts des différents partenaires était que les clubs soient propriétaires des stades, leur transférant ainsi un actif stable et leur assurant la possibilité de diversifier leurs recettes grâce à des stades multi-activités et à la pratique encore peu développée en France des « hospitalités » (places VIP et loges avec prestations de services).

Lors de l'examen par la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale de la proposition de loi relative à l'organisation du championnat d'Europe en France, la ministre des sports soulignait ainsi que « ces projets de rénovation et de construction de stades devaient notamment permettre aux clubs résidents de se passer à l'avenir de financements publics ».

Les opérations conduites sur les stades de l'Euro 2016 n'ont pas permis d'avancer dans ces directions. À l'exception du Parc Olympique Lyonnais, les stades construits ou rénovés sont restés propriétés des collectivités publiques, qui ont assuré la maîtrise d'ouvrage des travaux directement ou par le truchement de contrat de partenariat public-privé dont elles ont arrêté le cahier des charges. Le parc des grands stades français de football demeure donc très majoritairement public.

2 - Des relations triangulaires complexes dans le cadre des partenariats publics privés

Pour deux stades seulement, le club résident est responsable de l'exploitation et des travaux à réaliser.

Concernant le Parc des Princes, la ville de Paris n'assure plus, en application de la convention d'occupation du domaine public qu'elle a signée, que les travaux de grosses réparations dans la limite de 1 M€ HT par an, le reste étant supporté par le club résident.

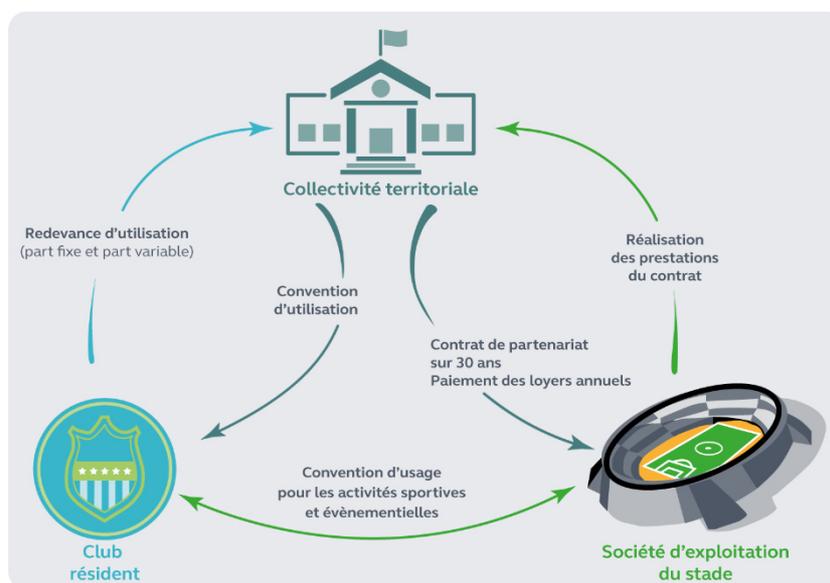
Dans le cas du stade Bollaert de Lens, le bail emphytéotique de 50 ans confère au club local toutes les prérogatives du propriétaire. Cependant, le club bénéficiaire, qui ne disposait pas de la capacité financière pour supporter les travaux de mise aux normes, a incité la ville à se porter candidate à l'organisation de l'Euro 2016. Le financement de la rénovation du stade a ainsi été entièrement public, à hauteur de 70 M€, ce

qui impose une actualisation des conditions du bail en sus d'une clarification du régime très confus de propriété du stade (cf. cahier territorial).

Dans les autres cas, les opérations ont été portées par les collectivités locales. Les plus importantes ont été conduites sous forme de contrat de partenariat public-privé par les collectivités propriétaires (cf. cahiers territoriaux de Bordeaux, Lille, Marseille et Nice). Ces montages associent, aux côtés du club sportif, un nouvel acteur de droit privé à la gestion du stade : la société de conception/construction et d'exploitation du stade.

Or, à l'exception du contrat du stade de Bordeaux qui a impliqué d'emblée le club résident et ses actionnaires dans l'économie du stade, les deux exploitants que sont le club et le titulaire du PPP restent dissociés. Les clubs conservent des relations directes avec les villes et métropoles, alors que dans la plupart des cas le titulaire du contrat doit exploiter commercialement l'équipement (manifestations culturelles ou événementielles), en complément d'une activité sportive qui lui échappe.

Graphique n° 2 : les relations du contrat de partenariat en phase d'exploitation du stade



Source : Cour des comptes

Ce mode d'engagement triangulaire, non intégré dans une approche unique, complexifie la gouvernance économique future des stades : d'une part, les aléas sportifs liés à la performance du club sont séparés de la gestion d'ensemble assurée par l'exploitant privé et sont *in fine* supportés par la personne publique ; d'autre part, l'objectif de diversification des recettes d'exploitation du stade peut entrer en concurrence avec l'usage sportif de l'enceinte. Demeurant propriétaires de l'enceinte, les collectivités seront appelées comme arbitre en cas de conflits d'usage entre le club et le partenaire privé, quelle que soit la qualité du contrat initial.

3 - Un niveau de redevances sportives dissocié du montant des loyers des contrats de partenariat

Dans plusieurs cas, l'occupant principal, qui est le club résident du stade, est très loin de verser une redevance d'occupation à due proportion de son utilisation de l'enceinte.

Pour le stade Vélodrome de Marseille, le loyer du contrat de partenariat dû par la ville à l'exploitant du stade est de l'ordre de 15,8 M€ par an. La redevance d'utilisation payée par le club a été fixée pour trois ans (2014-2016) à un niveau bas (une part fixe de 4 M€, à laquelle s'ajoute une part variable attendue à 0,7 M€ en 2016), en dépit de l'engagement de la ville en 2013 d'exiger du club pour la seule part fixe 8 M€ par an. La charge résiduelle pour la collectivité s'élève ainsi à 11 M€, alors que les prévisions de celle-ci lors de la conception du projet l'évaluaient à 4 M€ (cf. cahier territorial). Elle représente 73 % du loyer annuel alors que le club résident est l'utilisateur quasi unique du stade.

Dans le cas du stade « Allianz Riviera » à Nice, le loyer annuel moyen dû par la ville est de 13 M€ sur la durée du contrat. Cette charge est à mettre au regard de la redevance versée par le club (1,87 M€ HT pour la part fixe, combinée à un seuil très élevé de déclenchement d'une part variable), dont le montant est inférieur aux hypothèses initialement retenues par la commune, entre 3 M€ et 4 M€ par an (cf. cahier territorial). Dans ce cas, la charge résiduelle supportée par la ville est même supérieure à 80 %.

Pour le stade de Lille, le LOSC, club résident, ne verse pas directement au partenaire privé la redevance de 4,7 M€ due pour l'utilisation du stade. La redevance est versée à la Métropole européenne de Lille, qui s'acquitte auprès du partenaire privé du versement des 16 M€ de loyer prévus contractuellement. La charge nette s'élève à 11,3 M€ par an. Si le club venait à évoluer en Ligue 2, la redevance serait réduite à

seulement 1 M€, ce qui porterait la charge nette de la métropole à 15 M€. La charge résiduelle de la collectivité s'établit ici à 70 %.

En revanche, la ville de Bordeaux est parvenue à limiter les risques financiers dus à l'exploitation du stade ; elle a obtenu de l'actionnaire du club une lettre de garantie dans laquelle il s'engage à « faire en sorte » que le club honore le loyer prévu et à ne pas céder ses parts au capital du club sans signature par le repreneur d'une nouvelle lettre d'intention « dont les termes seront satisfaisants pour la ville de Bordeaux ». En outre, le club des Girondins de Bordeaux a apporté 115 M€ sur trente ans, limitant à 174,5 M€ le coût net global que supporteront *in fine* les collectivités, dont 131 M€ pour Bordeaux (ville et métropole). Après déduction du loyer acquitté par le club en contrepartie de l'utilisation du stade (3,85 M€ HT), l'effort financier résiduel pour la collectivité devrait s'élever à 88,3 M€ sur trente ans, soit un peu moins de 3 M€ par an. Pour autant, les recettes de diversification (issues par exemple de spectacles organisés dans le stade) qui doivent alimenter le chiffre d'affaires du partenaire, restent aléatoires et leur défaut peut à moyen terme déstabiliser l'équilibre économique du contrat (cf. cahier territorial).

Au total, les redevances sportives, même si elles n'ont pas vocation à compenser totalement les loyers des collectivités dus au titre des contrats de partenariat, ne les atténuent que très partiellement et ne représentent qu'une fraction des avantages que les clubs retirent de stades nouveaux ou rénovés.

Seul le site de Lyon a vu se mettre en place un modèle nouveau, inspiré de celui des grands clubs européens. L'Olympique Lyonnais a assumé sa responsabilité financière à l'occasion de la construction du grand stade de Lyon : il a bâti sous sa maîtrise d'ouvrage un équipement lui permettant de diversifier son activité et de consolider son modèle économique, sans pour autant reporter l'aléa sportif sur les acteurs publics. Pour y parvenir, il a toutefois dû obtenir l'aide des pouvoirs publics qui ont sécurisé son plan de financement à travers plusieurs dispositifs financiers ou fonciers, et pris à leur charge la réalisation des dessertes du stade pour un montant total de 182 M€ HT. En contrepartie de cet investissement initial, certaines collectivités publiques locales ne sont désormais plus exposées à l'aléa sportif ni au risque commercial, intégralement supportés par le club (cf. cahier territorial).

B - Les effets financiers du rehaussement de la capacité des stades

Les capacités des stades du tournoi ont été accrues et portées au-delà des demandes de l'UEFA. Ce rehaussement important emporte pour les collectivités des risques financiers, si les affluences dans les stades sont inférieures à leurs capacités et ne dégagent pas les recettes de billetterie attendues pour couvrir leurs frais d'exploitation et si les redevances d'occupation versées par les clubs résidents restent inférieures aux niveaux requis par l'investissement des collectivités locales, ne permettant pas alors de couvrir leur amortissement.

1 - Le dépassement des besoins exprimés par l'UEFA

Dans ses « *Exigences relatives au tournoi* », l'UEFA demandait que les candidats à l'accueil du tournoi proposent neuf stades selon la configuration suivante : deux stades (pour le match d'ouverture, la finale et les rencontres de l'équipe nationale) d'au moins 50 000 places, dont de préférence un stade de 60 000 places ; trois stades (pour les quarts de finale et les demi-finales) d'une jauge minimum de 40 000 places ; et quatre stades (pour les matchs de groupe) d'une jauge minimum de 30 000 places. Soit un total de neuf stades pour une capacité de 350 000 places.

Tableau n° 6 : capacité des stades de l'Euro et écart avec les exigences de l'UEFA

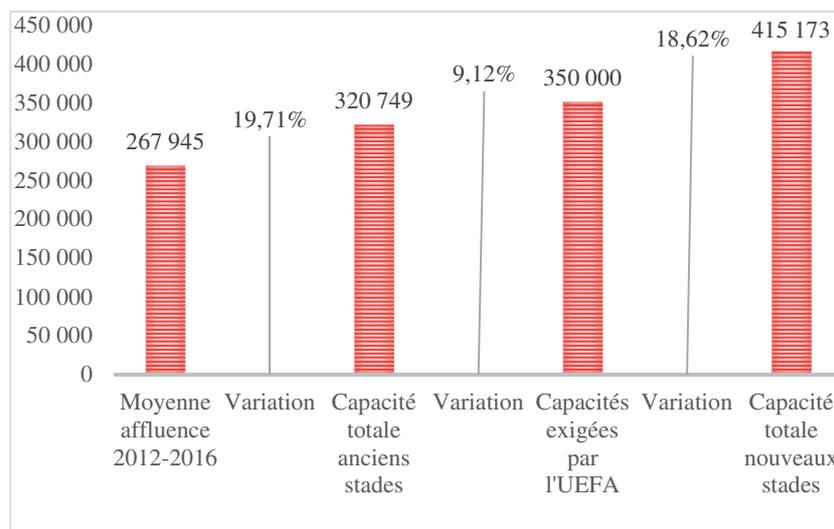
	Nombre de places des stades de l'Euro	Écart avec les exigences UEFA
<i>Stade de France</i>	81 838	+ 21 838
<i>Marseille</i>	67 354	+ 17 354
<i>Lyon</i>	59 186	+ 19 816
<i>Lille</i>	50 000	+ 10 000
<i>Paris</i>	47 929	+ 7 929
<i>Bordeaux</i>	42 115	+ 12 115
<i>Saint-Etienne</i>	41 965	+ 11 965
<i>Lens</i>	38 000	+ 8 000
<i>Nice</i>	35 624	+ 5 624
<i>Toulouse</i>	33 000	+ 33 000
<i>Total sans Stade de France</i>	415 173	+ 18,6 %
<i>Total avec Stade de France</i>	497 011	+ 42 %

Source : Cour des comptes, d'après UEFA, « *Exigences relatives au tournoi* », chapitre 8.

Or, les investissements sur les stades de l'Euro 2016 ont porté la capacité totale des enceintes concernées de 320 749 places à 415 173 places (stades construits ou rénovés), soit 30 % d'augmentation.

Ces jauges sont supérieures dans tous les sites aux capacités minima exigées par l'UEFA. Sur les dix stades retenus (et non neuf), l'excédent s'élève à 147 011 places (soit + 42 %) en intégrant le Stade de France et à 65 673 places (soit + 18,6 %) hors Stade de France.

Graphique n° 3 : capacités totales construites pour l'Euro 2016 au regard des affluences moyennes et des exigences de l'UEFA (en nombre de spectateurs)



Sources : UEFA et données LFP (fréquentations)

2 - Une élévation significative du risque d'exploitation par rapport aux fréquentations observées

Avant l'Euro 2016, les capacités d'accueil totales des stades (320 749 places) étaient déjà supérieures aux niveaux d'affluence moyens constatés au cours des dernières saisons de football (266 827 spectateurs par journée en moyenne dans les stades concernés depuis la saison 2012-2013). Avec désormais 415 173 places au total (hors stade de France), les capacités nouvelles issues des investissements réalisés en faveur du tournoi accentuent significativement le déséquilibre entre les capacités d'accueil et les affluences.

**Tableau n° 7 : affluence moyenne et jauge des stades
à l'issue de l'Euro 2016**

Saison	Affluence moyenne constatée (saison de 2012 à 2016)							Capacité ancien stade	Capacité nouveau stade	Nouvelle capacité en % de la moyenne 2012-2016
	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Evolution 12-16	Moyenne saisons 2002 à 2016			
Bordeaux	19403	18833	23463	25088	23270	19,93%	22011	34694	42115	191,33%
Lens	16179	31016	17205	26393	28996	79,22%	23958	41229	38000	158,61%
Lille	40593	38662	36547	30268	29487	-27,36%	35111	18185	50000	142,40%
Lyon	32086	34414	34949	40250	39171	22,08%	36174	41044	59186	163,61%
Marseille	33473	38129	53130	42015	39894	19,18%	41328	48370	67354	162,97%
Nice	10246	24186	19309	19192	22949	123,98%	19176	17415	35624	185,77%
Paris	43239	45420	45789	46160	45160	4,44%	45154	47428	47929	106,15%
Saint-Etienne	22966	30595	32256	30328	27227	18,55%	28674	37384	41965	146,35%
Toulouse	17738	14994	15689	16303	17067	-3,78%	16358	35000	33000	201,73%
Total sans SdF	235923	276249	278337	275997	273221	15,81%	267945	320749	415173	154,95%

Source : Ligue de football professionnel

Si l'augmentation des capacités s'était inscrite dans les exigences de l'UEFA, le nombre de places aurait cru de quelque 30 000 unités, et non de 95 000, creusant moins l'écart entre jauges des stades et fréquentations. Des jauges nettement excédentaires par rapport aux besoins constatés et à ceux exprimés par l'UEFA représentent un surcoût d'investissement mais aussi un risque important de ne pas pouvoir faire face aux nouvelles charges d'exploitation.

Les jauges des nouveaux stades de Bordeaux et de Nice représentent près du double des fréquentations constatées depuis 2012, alors que ces stades offraient déjà des capacités supérieures à toutes les fréquentations annuelles depuis cette date. La jauge du stade de Marseille, qui nécessitait une augmentation substantielle pour faire face à des pics de fréquentation, a été portée au-delà des plus hautes exigences de l'UEFA (67 300 places contre 60 000 ou 50 000).

Un des exemples les plus marquants est celui de Nice. La jauge du nouveau stade (35 624 places) est supérieure de 5 624 places à la capacité minimale exigée par l'UEFA, et de plus de 11 000 places au pic de fréquentation atteint lors de la saison sportive 2013-2014. Rapporté au coût de construction à la place (5 923 € HT), le surcoût d'investissement par rapport aux besoins constatés peut être évalué, selon la référence retenue, entre 33 M€ et 65 M€ (cf. *cahier territorial*).

Dans le cas du stade de Saint-Etienne, après sa rénovation à l'occasion de l'Euro 2016 (+ 4 600 places), le nombre de places inoccupées

est passé d'environ 7 000 en moyenne avec l'ancienne jauge à 12 000 en moyenne. Si la modernisation du stade était indispensable à l'accueil du tournoi, son augmentation capacitaire ne l'était pas, le stade étant déjà au-dessus des exigences de l'UEFA dans sa catégorie. De ce fait, le club constate que la nouvelle capacité requiert une politique d'invitation gratuite conséquente (voire la fermeture de certaines zones) pour atteindre un taux de remplissage de 70 %. Aussi, après déduction des places sur invitation, le nombre moyen de spectateurs payants sur la dernière saison se limite à 27 175 pour 42 000 places, soit un taux de fréquentation payante de seulement 65 % pour un investissement de 65 M€ (cf. cahier territorial).

La mesure exacte et définitive de ces surcoûts ne pourra être appréciée qu'à l'issue de plusieurs saisons de championnat. Ils ne seront atténués que si l'effet « nouveau stade » entraîne une hausse de la fréquentation moyenne des enceintes sportives.

En revanche les surcapacités issues de l'Euro 2016 ont un effet immédiat et durable sur la hausse du niveau des redevances d'exploitation des stades, alors que les recettes de billetterie pourraient ne pas s'élever à due proportion, comme l'exemple du stade de Saint-Etienne l'illustre.

3 - Le relèvement des redevances d'occupation des stades : une nécessité économique, une obligation juridique

Sur le plan national, la rénovation des stades de l'Euro 2016 a pour effet d'obliger les collectivités publiques propriétaires à revoir le niveau des redevances d'occupation.

Selon le code général de la propriété des personnes publiques, le montant de la redevance « tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation d'occupation du domaine public ». De ce fait, l'augmentation du nombre de places, la faculté de disposer de plus de loges ou sièges VIP, permettant d'offrir des prestations de service à valeur ajoutée (hospitalités), la possibilité de valoriser plus facilement les espaces publicitaires et les partenariats commerciaux sont des paramètres qui entraînent une revalorisation du niveau des redevances. En pratique, les formules de calcul se fondent tant sur le niveau de l'investissement consenti par la personne publique que sur le chiffre d'affaires de l'exploitant (en l'occurrence les clubs résidents) de l'enceinte sportive et au prorata de son utilisation.

Sur le plan européen, la Commission européenne a estimé en 2013 que les soutiens publics de l'État (CNDS) et des collectivités territoriales aux projets de construction et de rénovation des stades de l'Euro 2016 devaient lui être notifiés. Elle a souhaité vérifier que les redevances d'occupation des stades seront revalorisées à hauteur des investissements publics réalisés en vue de l'Euro 2016, afin que les clubs français, qui bénéficient d'équipements neufs et plus adaptés à leur exploitation commerciale, ne soient pas avantagés par rapport aux autres clubs européens.

Dans sa décision sur les aides publiques aux stades de l'Euro 2016³⁴, la Commission européenne a noté que la France s'engageait à lui soumettre une nouvelle notification concernant les conditions d'exploitation et d'utilisation des stades. La France s'engageait également à mettre en place un système de contrôle destiné à « garantir le respect des conditions de marché pour la fixation des redevances dues pour la mise à disposition des stades recevant des aides d'État³⁵ ».

En définitive, l'avis de la Commission européenne sur les aides aux stades de l'Euro 2016 en 2013 a renforcé le niveau d'exigences relatives aux redevances des grands stades, déjà posées par la réglementation nationale.

En 2014, le ministère chargé des sports a demandé au service France Domaine de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) d'établir une méthode de calcul des redevances dues par les clubs résidents « afin que le montant versé par ces derniers soit respectueux des conditions de marché³⁶ ». La formule de calcul de la redevance préconisée par France Domaine dans un document de mai 2015 distingue une part fixe et une part variable.

a) Une part fixe des redevances à mettre à niveau

La part fixe est le produit de deux éléments : un pourcentage de l'investissement public (fixé à 2 % par an de l'investissement) rapporté au taux d'occupation par le club utilisateur. Plusieurs collectivités propriétaires des stades de l'Euro 2016 ont engagé une hausse des redevances d'occupation fondée sur ce calcul. Les villes de Bordeaux, de

³⁴ Décision du 18 décembre 2013 C (2013) 9103 final aide d'État Sa 35501 (2013/N) – France – Financement de la construction et de la rénovation des stades pour l'EURO 2016, paragraphes 305 et suivants.

³⁵ *Idem*, paragraphes 302 et 305.

³⁶ Courrier du DGFIP au Directeur des sports, 1^{er} juin 2015.

Saint-Etienne et de Marseille ainsi que la Métropole de Lille perçoivent une part fixe de redevance cohérente avec l'application de la méthode élaborée par France Domaine (cf. cahiers territoriaux).

En revanche, le niveau de la part fixe n'est pas partout conforme au modèle financier élaboré à l'occasion de la notification à la Commission européenne.

À Toulouse, la redevance totale, fixée par une convention de 2004, s'élève à 200 000 € alors que le modèle de calcul de France Domaine prévoit une redevance globale supérieure à 1 M€. À Nice, un avenant à la convention de 2013 entre le club et la ville a établi un montant de 1,87 M€ pour la part fixe de la redevance tandis que le niveau découlant du modèle de France Domaine est de 2,75 M€ (cf. cahiers territoriaux).

Les cas de Lens et Paris sont particuliers. À Paris, le niveau faible de la part fixe résulte de la prise en charge des travaux de rénovation du stade (pour 75 M€ HT) par le club résident. Le club de Lens, titulaire du bail emphytéotique (BEA) du stade, n'est pas un club résident au sens propre, ce qui n'exclut pas de réviser les conditions du bail pour tenir compte d'un investissement de 70 M€ entièrement supporté par les collectivités publiques. À l'heure actuelle, le loyer versé par le club est d'un niveau très faible (438 000 € par an), alors que la part fixe serait d'un million d'euros si le club de Lens était un club résident, non titulaire de BEA (cf. cahier territorial). Aussi le bail devra être révisé pour tenir compte de l'importance de l'investissement entièrement supporté par les personnes publiques.

b) Une part variable à mettre en application

La part variable n'est quasiment pas activée par les collectivités propriétaires des stades.

Pourtant, elle est assise sur le chiffre d'affaires réalisé par l'utilisateur de l'équipement (billetterie, loges, restauration, vente de produits dérivés, commercialisation des espaces publicitaires, à l'exception des recettes de droits audiovisuels), que le rehaussement des jauges des stades comme leur meilleure adéquation aux besoins commerciaux et publicitaires (augmentation des loges, par exemple) permet en théorie d'accroître.

Si l'ensemble des conventions d'occupation des stades de l'Euro 2016 prévoient l'existence d'une part variable, le seuil de déclenchement de cette part a souvent été déterminé de façon à être difficilement ou jamais atteint.

À titre d'exemples, à Nice, le seuil de déclenchement de la part variable est fixé à 25 M€ alors que les recettes de billetterie et de sponsoring ne se sont élevées qu'à 12,5 M€ lors de la saison 2014-2015. À Lille, le club résident doit verser à la métropole une part variable constituée par un intéressement de 20 % sur la part du chiffre d'affaires de billetterie excédant 16,5 M€ HT. Or, les recettes de billetterie n'ont atteint que 12,2 M€ lors de la saison 2014-2015³⁷, niveau qui n'est pas appelé à progresser à court terme en raison du déclin régulier de la fréquentation. À Marseille, la part variable de la redevance, assise sur le chiffre d'affaires de la billetterie, a été activée pour la première fois lors de la saison 2014-2015, mais à un niveau très faible (cf. *cahiers territoriaux*).

Au total, la mise à bon niveau des redevances dépendra dans la plupart des cas de l'activation des parts variables. Le mode de calcul préconisé par France Domaine consiste à utiliser un barème gradué de chiffre d'affaires débutant à 2 M€, auquel s'appliquent des taux progressifs par tranche de chiffre d'affaires. En appliquant cette formule, le montant de la redevance totale représenterait, dans la plupart des cas, le double des montants actuels, réduits en pratique aujourd'hui aux seules parts fixes.

Ce dispositif a fait l'objet d'une communication à la Commission européenne ; sa mise en application par les villes serait de nature à les prémunir des risques juridiques liés à un montant trop faible de redevance d'utilisation.

Enfin, il existe un risque que la faiblesse des redevances puisse s'interpréter comme une subvention déguisée à des clubs professionnels, parfois déjà subventionnés par ailleurs. De telles subventions à une société anonyme sportive professionnelle ne sont pas interdites, mais conditionnées à l'existence de conventions de missions d'intérêt général (art. L.113-2 du code du sport) et limitées dans leur montant à 2,3 M€ par saison pour l'ensemble des collectivités territoriales (art. R.113-1 du code du sport).

En conclusion, la quasi-totalité des redevances sportives est aujourd'hui inférieure, et parfois dans des proportions importantes, au niveau requis tant pour des motifs de sauvegarde des finances locales que de respect des règles d'occupation du domaine public et d'obligations européennes. Un effort doit être accompli par les collectivités territoriales et leurs partenaires pour corriger cette situation.

³⁷ Source : DNCG, comptes individuels des clubs, saison 2014/2015.

III - Les litiges liés à l'utilisation du Stade de France pour l'Euro 2016

L'État, propriétaire et concédant du Stade de France, doit faire face à de nombreux contentieux concernant le régime de concession de ce stade. Sa mise à disposition pour la tenue des matches de l'Euro 2016 a ouvert un nouveau contentieux dont l'origine tient à un litige non résolu entre les organisateurs de la compétition (FFF et EURO 2016 SAS) et le consortium exploitant le Stade de France (CSDF).

A - Un cadrage très imprécis des conditions d'utilisation

Alors que la mise en conformité du Stade de France pour accueillir l'Euro 2016 ne nécessitait que des travaux mineurs pris en charge par la société exploitante (CSDF), les conditions de mise à disposition du stade n'ont pas été suffisamment précisées entre cette société, les organisateurs, et le concédant du stade qu'est l'État.

Conformément au cahier des charges du contrat de concession de 1995³⁸, le ministre chargé des sports a donné son accord en 2010 à l'exploitant pour la signature avec la FFF du contrat de stade proposé par l'UEFA, sans que l'État en soit lui-même partie prenante.

À cet égard, l'Euro 2016 se distingue des championnats du monde d'athlétisme 2003 et de la coupe du monde de rugby 2007, pour lesquels des conventions tripartites avaient été conclues entre l'État, le CSDF et l'organisateur de la manifestation. En outre la FFF n'était que « l'appariteur » de l'UEFA à laquelle le contrat de stade devait être soumis.

L'État avait pourtant un intérêt direct à participer à la définition des termes de ce contrat. En effet, si l'article 25 du cahier des charges de la concession autorise l'État, dans l'intérêt public, à imposer unilatéralement de nouvelles obligations ou restrictions d'exploitation au concessionnaire, il doit alors l'indemniser des éventuelles conséquences financières négatives de ces obligations ou restrictions. Or, le contrat de stade porté par la FFF comportait de telles clauses. En outre, ce contrat prévoyait que le CSDF ne devait enregistrer aucune perte d'exploitation liée au tournoi, quelles que soient les obligations ou restrictions posées.

³⁸ L'article 18 alinéa 4 du cahier des charges du contrat de concession prévoit que l'accueil des manifestations sportives exceptionnelles fait l'objet de conventions spécifiques conclues en accord avec le concédant.

À l'issue des discussions entre les parties prenantes pour l'application du contrat de stade, la société exploitante a demandé à l'État en février 2015 de la dédommager de pertes d'exploitation qu'elle estimait non couvertes par le loyer proposé par la société EURO 2016 SAS, qui en pratique s'était substituée à la FFF. L'origine de cette demande était principalement le refus de la SAS d'indemniser les périodes d'exclusivité exigées par l'UEFA. Le CSDF en a alors appelé au financement de l'État, en vertu de l'autorisation de signature qu'il avait donnée, bien qu'il ne soit pas cosignataire du contrat.

Cette confusion due à un partage des responsabilités contractuelles insuffisamment clair, en raison d'un réseau d'acteurs (FFF, UEFA, EURO SAS 2016 et État) mal coordonné, a été aggravée par une doctrine imprécise de la FFF quant aux conditions d'utilisation des stades de l'Euro 2016.

Après avoir recommandé en décembre 2009 aux propriétaires et exploitants de stades de proposer un loyer qui tienne « également compte des pertes d'exploitation éventuelles pendant la période d'exclusivité (période de deux semaines avant le début de l'Euro 2016 et un jour après le dernier match) », la FFF indiquait le 28 janvier 2010, sans s'y être opposée, que l'indemnisation due à l'exploitant pour l'indisponibilité du stade pendant la période de préparation, de déroulement et de démontage de l'événement (pour les stades multifonctions) n'était pas incorporée par l'UEFA dans son cahier des charges, donc a priori non indemnisée.

Elle renvoyait une éventuelle indemnisation à « une discussion spécifique avec l'UEFA » après l'attribution de l'Euro 2016 à la France. Or, comme l'a souligné un rapport de l'Inspection générale de la jeunesse et des sports sur la mise à disposition du Stade de France pour l'Euro 2016³⁹, « quand bien même la FFF a confié la mise en œuvre opérationnelle à la société EURO 2016 SAS, elle est responsable vis-à-vis de l'UEFA de l'ensemble des contrats ».

Si des difficultés identiques se sont produites sur d'autres sites, notamment à Bordeaux, ces ambiguïtés sur le périmètre des charges à facturer à la SAS ont pris une importance particulière pour le Stade de France, en raison des enjeux financiers propres à cette enceinte, au demeurant propriété de l'État.

³⁹ Rapport de l'IGJS de mars 2016, demandé le 16 février 2016 par le ministre chargé des sports au titre d'une mission d'expertise relative aux conditions d'accueil de l'Euro 2016 au stade de France.

B - L'État dans un contentieux sur la redevance due par l'UEFA

Dans le contrat précité, la part fixe du loyer a été fixée initialement à 1 013 000 € et n'incluait pas les pertes d'exploitation liées à la période d'indisponibilité du stade.

Or le contrat de stade, dans sa version signée en 2010, contenait des dispositions exigeantes dans ce domaine : aucun événement autre que des matches de football ne devait se dérouler à compter de deux mois avant le début de l'Euro 2016 (soit à compter du 10 avril 2016), aucun autre événement que les matches de l'Euro 2016 ne pouvait se dérouler dans la période commençant quatre semaines avant le début de l'Euro 2016 et sept jours après le dernier match dans le stade (soit du 13 mai au 17 juillet 2016), avec un prolongement possible de trois semaines pour le démontage complet des installations temporaires. Ceci correspondait à une période maximale d'indisponibilité du stade de 118 jours, soit près de quatre mois.

En fin d'année 2013, EURO 2016 SAS⁴⁰, pourtant non partie au contrat initial, a fait connaître au Consortium son intention de revoir à la baisse les conditions financières de mise à disposition du stade. La SAS souhaitait obtenir une diminution de plus 30 % de la part fixe du loyer prévu par le contrat de stade mais prendre à sa charge les prestations de sécurité, qui relevaient jusqu'alors du CSDF.

Les négociations conduites entre le CSDF et la SAS Euro 2016 pour préparer le projet d'avenant au contrat de stade ont largement réduit la période d'indisponibilité, en la ramenant à 63 jours et en autorisant la tenue de la finale de la coupe de France de football au Stade de France le 21 mai 2016.

Les parties ont abouti à un accord (sans qu'un avenant soit formellement signé) qui reposait sur une baisse de 16,6 % de la part fixe du loyer en contrepartie du transfert des prestations de sécurité, d'accueil et de premiers secours à la SAS et surtout de la réduction de la période d'indisponibilité. Mais cet accord ne comportait toujours pas de clauses d'indemnisation des pertes éventuelles dues à cette période.

En définitive, la SAS paiera un loyer par rencontre de 870 000 €, inférieur à celui facturé en 2007 pour la Coupe du monde de rugby (1 028 571 € par match) qui en outre ne prévoyait pas de périodes d'exclusivité.

⁴⁰ Le président d'EURO 2016 SAS était le directeur général de la FFF en 2010.

À l'issue de ces négociations difficiles, le Consortium estimait supporter une perte d'exploitation importante due aux périodes d'exclusivité. EURO 2016 SAS a maintenu sa position et a refusé d'entrer dans un débat sur la compensation des pertes d'exploitation qui, selon elle, ne la concerne pas. Sur le fondement des garanties du contrat de concession, le Consortium s'est tourné vers l'État, qui ayant rejeté sa demande de dédommagement de plusieurs millions d'euros, se voit confronté à un nouveau contentieux⁴¹ sur le Stade de France. Le rapport précité de l'inspection générale de la Jeunesse et des sports a reconnu que le contrat pour l'Euro 2016 « impacte le modèle économique du Stade » tout en retenant une évaluation très inférieure des pertes subies par le concessionnaire.

Un jugement rendu le 1^{er} juin 2017 par le tribunal administratif de Paris considère que le CSDF n'est pas fondé à rechercher la responsabilité de l'État au titre de ses pertes d'exploitation. Il repose notamment sur le fait que les conditions d'accueil de l'EURO 2016 ne sont pas constitutives d'une modification imprévue des conditions d'exploitation au sens de l'article 25 du contrat de concession entraînant une prise en charge de leurs conséquences financières par l'État ; pour le juge administratif, l'État n'a pas joué un rôle autre que celui de facilitateur dans la négociation et la signature du contrat de stade.

Cette affaire illustre un cadrage initial confus de l'événement, qui *in fine* permet à l'émanation nationale de l'UEFA d'imposer ses conditions économiques et financières, voire d'en reporter les conséquences sur les pouvoirs publics.

⁴¹ Une fois les conditions de dédommagement souhaitées par le Consortium rejetées par l'État, l'article 54.1 du contrat de concession qui prévoit de soumettre le différend des parties à un conciliateur, devait être mis en œuvre. Toutefois, en l'absence d'entente sur le nom d'un conciliateur, le Consortium a déposé une requête indemnitaire devant le tribunal administratif de Paris, le 14 décembre 2015.

CONCLUSION

À la différence des dépenses d'organisation, la modernisation des stades pour se conformer aux normes de l'Euro 2016 a été financée presque entièrement sur fonds publics.

Pour ce faire, ont été élargies par voie législative (loi du 22 juillet 2009 relative au développement et à la modernisation des services touristiques et loi du 1^{er} juin 2011 relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016) les possibilités de soutien financier apporté par l'État (via le CNDS) et les collectivités locales aux projets de stades, qu'ils soient publics ou privés, dès lors que ces enceintes et leurs équipements connexes sont destinés à l'accueil d'une compétition sportive internationale.

À terme, les risques économiques et budgétaires pour les collectivités locales sont variables en proportion des budgets locaux. Toutefois, certaines collectivités tolèrent des écarts si importants entre les charges des stades (loyers des partenariats public-privé sur 30 ans ou coûts de fonctionnement des stades par le budget local) et les redevances sportives qu'elles reçoivent, qu'elles supportent in fine une charge anormale, le principal bénéficiaire de l'infrastructure, le club résident, ne contribuant pas à due concurrence de son utilisation.

Un calibrage des investissements, au demeurant plus proche des attentes de l'UEFA, en termes de jauge des stades, aurait été de nature à minorer les risques d'exploitation futurs et les tensions sur le niveau des redevances sportives. Les financements publics auraient été alors mieux proportionnés aux besoins.

En ce qui concerne le Stade de France, les conditions confuses de sa mise à disposition, qui ont débouché sur un contentieux dont l'État est partie prenante malgré lui, témoignent des défaillances du cadrage initial des responsabilités respectives des différents acteurs de l'Euro 2016. Cette affaire illustre la capacité des autorités organisatrices du tournoi à ne pas assumer les conséquences financières de leurs exigences.

L'observation la plus critique est d'ordre systémique : elle réside dans la permanence du modèle municipal de stades, qui maintient le risque économique, lié aux aléas sportifs, dans la sphère publique pour des enceintes d'abord utilisées par des clubs privés. Sauf à Lyon, la visée initiale de transformer la gouvernance du football professionnel, par une plus forte intégration des clubs et des stades, grâce au catalyseur de l'Euro 2016, n'a donc pas prospéré.

Conclusion générale

Des moyens publics en rapport avec l'importance de l'évènement

Les conditions essentielles à la bonne tenue du tournoi, pour celles relevant des acteurs publics, ont été remplies.

Les dix villes d'accueil des matches ont mis en place les animations prévues dans les délais et selon les cadres fixés par l'UEFA, et les 23 villes accueillant des camps de base se sont également conformées au cahier des charges. Ces prestations ont été parfaitement assurées par les villes. Les moyens publics d'État, essentiellement de sécurité, ont été déployés sans faille. Les dix stades ont été disponibles pour la compétition et accessibles dans des conditions conformes aux attentes de l'UEFA, pour un coût public d'investissement d'un peu plus d'un milliard d'euros.

Resituée dans une perspective de long terme, l'appréciation sur l'organisation de l'Euro 2016 du point de vue de l'intérêt général mérite pourtant d'être nuancée : les améliorations de la gouvernance publique, dont la préparation du tournoi aurait pu être l'occasion, et la révision des rapports entre les collectivités locales et les clubs professionnels dans l'économie des grands stades, n'ont pas eu lieu.

Un accord inégal

Le dispositif « contractuel » de l'Euro 2016, unilatéral et foisonnant, est resté dans les mains de l'UEFA. Elle en a seule maîtrisé la globalité alors que l'autorité d'organisation était censée être la fédération française de football. Celle-ci, en déléguant sa mission à une émanation de droit privé de l'UEFA au détriment d'un dispositif public plus traditionnel, initialement prévu et que l'État n'a pas défendu, a renforcé cette prééminence.

Dans ce contexte, il n'a pas été possible de contrebalancer significativement le poids de l'UEFA et de son émanation nationale, la SAS EURO 2016, une fois accepté le cadre institutionnel, juridique et financier des exigences du tournoi.

Dans le champ de ses responsabilités, l'État a été défaillant dans plusieurs domaines ; aucune approche globale de l'enjeu que représentait

l'Euro 2016 n'a été tentée lors du processus de candidature. Les pouvoirs publics nationaux se sont engagés sans évaluation préalable au moins d'un ordre de grandeur des dépenses. Aucun dispositif d'estimation des retombées économiques à long terme n'a été mis en place à son initiative, seule une estimation restreinte des effets de court terme a été finalement commandée. Le coût des exonérations fiscales est resté un sujet non traité. En outre, et indépendamment des aléas liés à la sécurité publique, la mesure des coûts d'organisation pour l'État et les collectivités locales n'a été consolidée par aucune administration.

Maints engagements pris ont été exorbitants du droit national. Certaines des dispositions prises emportaient des conséquences financières : gratuité du concours des forces de l'ordre pour l'État, perte de redevance d'occupation du domaine public ou de recettes commerciales pour les collectivités. Le pilotage interministériel réunissant les pouvoirs publics, réel mais mis en œuvre de façon tardive, a été très limité dans sa portée, car ne bénéficiant pas d'un portage politique puissant. Seules les villes ont su peser sur certains dispositifs initiaux pour en modérer les effets budgétaires.

Au total, le dispositif d'ensemble qui s'est appliqué à l'Euro 2016, a été d'une qualité institutionnelle et juridique médiocre, témoignant d'un recul de l'État face aux instances du sport professionnel.

Une organisation publique en apparence, un dispositif privé en réalité

Maints de ces constats critiques trouvent leur origine dans une perception faussée de la nature d'un événement sportif de ce type. Cette ambiguïté originelle a été encore accentuée lors de la tenue de l'Euro 2016, dont le mode d'organisation a été singulier par rapport à celui des grandes manifestations sportives qui ont eu lieu en France.

Les droits des grandes manifestations sportives sont la propriété d'associations internationales de droit privé, la concurrence interétatique pour leur obtention est vive, ce qui limite la capacité des États à instaurer une relation de partenariat équilibrée. Enfin, aucune institution internationale publique ne correspond à leurs aires géographiques (c'est le cas de l'UEFA) et ne dispose des compétences nécessaires pour faire valoir une position concertée des États sur certains aspects régaliens, tels que la fiscalité des tournois ou les normes applicables aux stades.

La combinaison de ces facteurs provoque un déséquilibre structurel des relations : les droits et les recettes de l'événement sont du côté de l'association internationale, les obligations de mise en œuvre sont pour

l'État et les risques financiers durables lui reviennent ainsi qu'aux collectivités locales.

Pour autant la nature des enjeux reconnus d'intérêt général et la charge symbolique du résultat de l'équipe nationale pourraient laisser croire que de telles manifestations reposent sur une organisation publique. L'importance des moyens mis en jeu, qui ne sont pas tous quantifiables, suggère aussi que leur économie repose sur une relation partagée entre le détenteur de la manifestation sportive et le pays organisateur. C'est l'appréhension directe que peut en avoir à juste titre le citoyen.

Cet écart de perception a été accentué lors de la tenue de l'Euro 2016 en France, en raison d'un mode d'organisation singulier, car nettement dominé par une maîtrise privée de la gestion de l'événement.

D'autres modalités de fonctionnement (comme celles de la Coupe du monde de rugby ou celles évoquées pour les Jeux olympiques 2024, par exemple) auraient permis d'instaurer une concertation permanente, un partage des décisions, une transparence des coûts, un débat sur la régularité des exigences « contractuelles » par rapport au droit national.

Si le rapport de force entre le détenteur des droits du tournoi européen et les autorités publiques d'un pays, est en l'état actuel déséquilibré, il n'en découle pas en revanche que les pouvoirs publics nationaux doivent accepter sciemment ou de facto d'être marginalisés, plus prestataires que partenaires.

De façon plus générale, si la compétition entre les pays demeure vive pour l'obtention des grands événements sportifs, leur organisation nourrit aussi des réticences accrues, en raison du rapport entre leurs coûts et leurs retombées économiques et sociales. Aussi, face aux « puissances internationales » que sont devenues les grandes associations sportives, des réflexions s'amorcent. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a adopté en mai 2016 un projet de principes directeurs, présenté par la France, qui prévoit que toute organisation de manifestation sportive majeure soit assortie d'objectifs en termes d'intérêt public, de coûts, de résultats et d'impacts. Cette initiative pourrait être poursuivie par l'élaboration d'une maquette commune d'audit des grandes manifestations sportives internationales.

Un faible intéressement aux recettes du tournoi, associé à des risques budgétaires pour les collectivités

La disproportion entre les bénéfices tirés de la manifestation par l'association sportive qui en détient les droits (de l'ordre de 847,3 M€, soit

un taux de marge bénéficiaire de 44 %) et les rétributions versées à certains acteurs publics nationaux est manifeste. Le retour sur les recettes de l'événement est faible, forfaitisé au mieux à 40 millions d'euros, soit 4,7 % de la marge connue dégagée par l'événement.

Même s'il est compréhensible que l'Euro de football, compétition quadriennale et principale de l'UEFA, soit l'occasion pour celle-ci d'attirer un maximum de recettes, il paraît anormal que les acteurs nationaux qui ont contribué à l'accueil du tournoi, en investissement et en fonctionnement, ne bénéficient pas d'une rétribution plus significative fondée sur les résultats financiers de l'événement.

D'autres voies d'intéressement auraient pu être recherchées, soit pour minorer la charge d'organisation des villes, par exemple en donnant le statut de sites officiels aux fan zones ce qui eût entraîné la prise en charge de leur sécurisation par l'UEFA, soit pour participer à la mise à niveau coûteuse des stades, auquel l'État français a quant à lui contribué par un nouveau prélèvement additionnel sur les jeux, soit enfin pour accroître « l'héritage » du tournoi en faveur de la pratique sportive des amateurs.

Les conséquences des fortes augmentations de jauge des stades, parfois au-delà des besoins de la compétition européenne, constituent le risque majeur pour les collectivités locales. Ce risque est susceptible de se matérialiser rapidement si elles n'adaptent pas les redevances sportives aux normes financières d'occupation des équipements publics.

À terme, elles restent exposées aux risques d'exploitation des stades et à ceux des aléas sportifs, à l'exception de la métropole de Lyon et à un moindre degré de celle de Bordeaux. L'Euro 2016 n'aura pas été l'occasion d'une réforme de l'économie des grands stades, principalement occupés par des clubs résidents de droit privé et voués aux compétitions du football professionnel.

Recommandations

Les pouvoirs publics ont démontré leur capacité à organiser un événement de l'ampleur de l'Euro 2016, sans s'assurer pourtant d'un cadre institutionnel qui les associe pleinement et d'une rétribution proportionnée aux efforts et aux recettes. Si des bilans divers ont été faits, sur les retombées économiques immédiates ou sur l'action opérationnelle des services publics, l'État aurait dû établir un retour d'expérience institutionnel d'ensemble.

Aussi, la Cour des comptes estime que le respect de certaines recommandations sécuriserait à l'avenir au plan de l'organisation la tenue de manifestations sportives de ce niveau en France. Elles formulent les quatre recommandations suivantes :

Pour assurer les suites directes de l'Euro 2016 :

1. mettre à niveau, au regard des investissements consentis, les redevances dues aux collectivités propriétaires des stades.

Pour améliorer l'accueil des grands événements sportifs internationaux :

2. estimer un coût public prévisionnel des grands événements sportifs internationaux dès la candidature, suivre son évolution de façon consolidée et établir dès ce stade le cadre des études d'impact sur leurs retombées économiques ;
3. structurer de façon permanente la concertation des partenaires, publics et privés, de la candidature à la tenue de l'événement, grâce à un comité d'organisation présidé au niveau du premier ministre, arbitrer le rôle de la délégation interministérielle aux grands événements sportifs (DIGES) en vue des prochaines manifestations sportives internationales ;
4. retenir un mode de gestion de la manifestation (de préférence un GIP) qui associe les acteurs publics, vise la transparence des dépenses supportées par chaque partenaire et incorpore un mécanisme d'intéressement en rapport avec les résultats financiers.

Annexes

Annexe n° 1 : sigles utilisés	89
Annexe n° 2 : extrait du rapport sur l'organisation des grands événements sportifs internationaux (2010)	90
Annexe n° 3 : liste des documents conventionnels de l'Euro 2016	91
Annexe n° 4 : schéma de la gouvernance de l'Euro 2016.....	93

Annexe n° 1 : sigles utilisés

CDES : Centre de droit et d'économie du sport, Faculté de droit et des sciences économiques, université de Limoges.

CNDS : Centre national pour le développement du sport.

CSDF : *Consortium* Stade de France.

DNCG : Direction nationale du contrôle de gestion (sous tutelle de la FFF).

DIGES : Délégation interministérielle aux grands événements sportifs.

FFF : Fédération française de football.

FIFA : Fédération internationale de football association.

GESI : Grands événements sportifs internationaux.

LFP : Ligue de football professionnel.

PIAF : Plan interministériel d'action pour le football (2014).

SESE : Société d'Exploitation Sports et Événements, exploitant du Parc des Princes (Paris).

SLO : Société locale d'organisation.

STIF : Syndicat des Transports d'Île-de-France, organisateur des transports dans la région.

UEFA : Union des associations européennes de football (en anglais : *Union of European Football Associations*).

Annexe n° 2 : extrait du rapport sur l'organisation des grands événements sportifs internationaux (2010)

- établir une **planification pluriannuelle** des candidatures, afin de donner une visibilité et une cohérence à la politique ;
 - **s'assurer du sérieux et de la solidité des candidatures**, ainsi que de la capacité des organisateurs à mener à bien leur projet.
- Plusieurs de nos voisins se sont dotés de stratégies de ce type :
- en Suisse, un comité composé de représentants de « Suisse Olympique » (l'équivalent du CNOSF en France) et de l'office fédéral pour le sport est chargé de recueillir les propositions, de les examiner et d'auditionner les candidats à l'organisation d'un grand événement sportif ;
 - en Allemagne, l'accompagnement et le soutien financier des projets de candidatures dépendent de l'avis formulé par les services du comité national olympique et du ministère fédéral de l'intérieur (également chargé des sports), établi en fonction de l'aspect stratégique de l'événement et des modalités de construction du budget (présence de financements privés notamment) ;
 - en Espagne, le Conseil supérieur des sports, directement rattaché à la Présidence du gouvernement, est seul habilité à soutenir ou non une candidature d'une fédération sportive à l'organisation d'un événement sportif, sur la base d'une évaluation a priori du projet de candidature suivant des critères sportifs, stratégiques et d'aménagement du territoire. La liste des candidatures à promouvoir est arrêtée par une commission d'évaluation qui réunit les autorités de l'État, des collectivités territoriales et le mouvement sportif ;
 - enfin, au Royaume-Uni, une stratégie concertée a été élaborée sur la période 2006-2012 (cf. encadré ci-dessous).

Encadré 1 : la stratégie de conquête de grands événements sportifs au Royaume-Uni

Le Royaume-Uni s'est doté d'une agence chargée du sport de haut niveau, « UK Sport », qui définit la stratégie pluriannuelle en matière de choix des manifestations à soutenir, en consultant les fédérations et associations sportives ainsi que les collectivités locales. Elle s'appuie pour ce faire sur des critères sportifs, sur le rayonnement de la manifestation et sur les enjeux stratégiques qu'elle comporte pour le sport de haut niveau britannique. Seules les compétitions retenues dans l'agenda pluriannuel ainsi validé peuvent prétendre à un soutien financier, technique et humain de la part de « UK Sport » (aide financière pendant la phase de candidature, suivi régulier par un membre de l'équipe, assistance pour la résolution des différents problèmes rencontrés autour de l'organisation de l'événement...).

L'agence « UK Sport » investit chaque année entre 3 et 4 M€ (autour de 4 M€) pour soutenir 8 à 10 événements, qui se déroulent en majorité hors de Londres. Pour la période 2006-2012, l'agence avait identifié 28 championnats du monde et 27 championnats d'Europe auxquels les Britanniques étaient susceptibles de se porter candidats et avait réservé 20 M€ pour financer cet effort sur la période.

Les deux principaux objectifs recherchés par « UK Sport » dans ce soutien sont une amélioration des performances de très haut niveau des athlètes britanniques à court et moyen terme et une progression à long terme des fédérations concernées, de leurs structures et de leurs moyens humains. Pour cela, l'agence établit avec chacune de ces fédérations un plan stratégique à 10 ans.

Source : DOUILLET, David, *Rapport au Président de la République, « L'attractivité de la France pour l'organisation de grands événements sportifs »*, 2010.

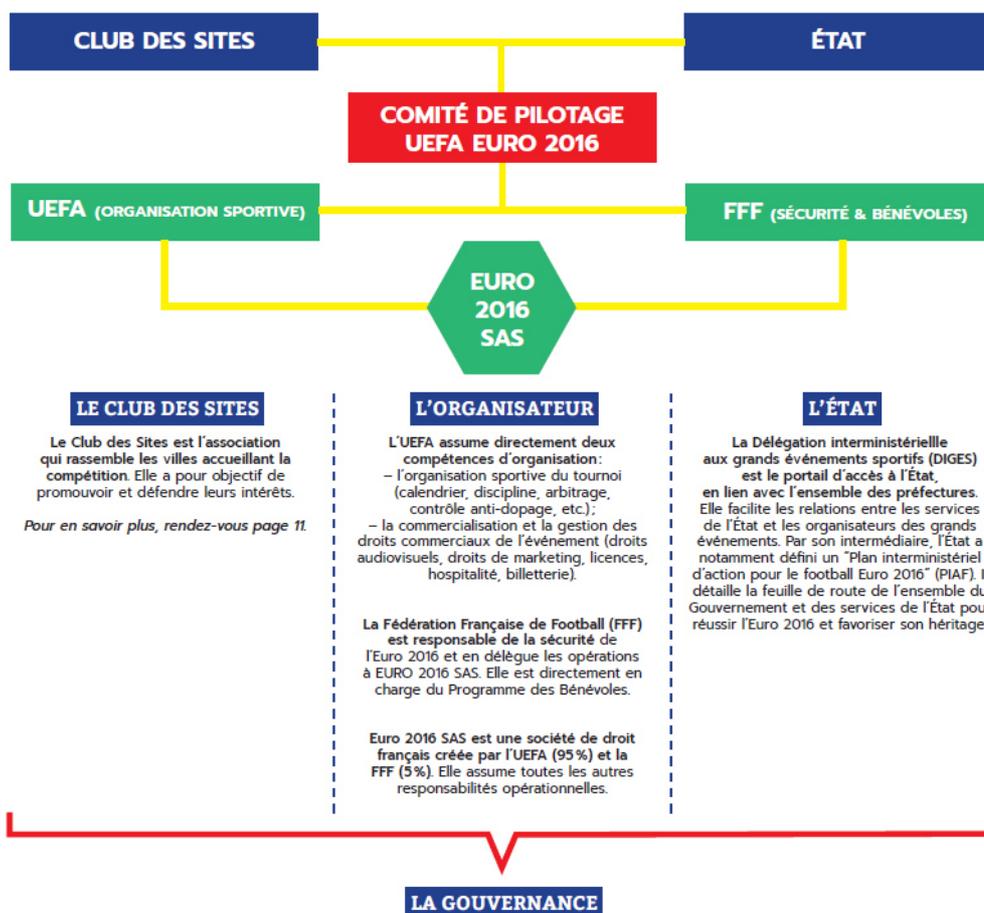
Annexe n° 3 : liste des documents conventionnels de l'Euro 2016

<i>Cinq documents généraux d'organisation du tournoi</i>		
<i>Document</i>	<i>Auteurs ou signataires</i>	<i>Date</i>
<i>Dossier de candidature</i>	FFF	15 mai 2010
<i>Contrat d'organisation (« Staging agreement »)</i>	FFF / UEFA	4 juin 2010
<i>Avenant financier au contrat d'organisation</i>	FFF / UEFA	27 novembre 2014
<i>Contrat de coopération</i>	FFF/UEFA/Euro 2016 SAS	27 novembre 2014
<i>Convention spécifique de sécurité</i>	FFF/Euro 2016 SAS	-

<i>Environ 50 contrats de niveau territorial</i>		
<i>Document</i>	<i>Signataires</i>	<i>Date</i>
<i>Contrats de stade</i>	Collectivités propriétaires ou exploitants des stades/UEFA	2010
<i>Contrats d'aéroport</i>	Sociétés d'exploitation/UEFA	2010
<i>Contrats de ville (y compris villes d'accueil des camps de base)</i>	Collectivités/UEFA	2010
<i>Avenants</i>	Collectivités/UEFA	2014
<i>Chartes relatives aux zones officielles des supporters</i>	Collectivités/UEFA	2014
<i>Chartes promotionnelles et commerciales de la ville hôte</i>	Collectivités/UEFA	2014

Dix-sept lettres de garantie		
Auteur	Date	Thématique
Directeur général de l'aviation civile	13 janvier 2010	Horaires aériens
Président de la République	21 janvier 2010	Soutien à la candidature
Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales	25 janvier 2010	Sûreté et sécurité
Directeur général de l'Institut national de la propriété industrielle	27 janvier 2010	Protection des marques
Directeur général de l'Institut national de la propriété industrielle	27 janvier 2010	Propriété intellectuelle
Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales	27 janvier 2010	Accession aux stades
Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire	28 janvier 2010	Entrée sur le territoire
Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi	28 janvier 2010	Propriété intellectuelle
Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État	2 février 2010	Exonération fiscale
Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État	2 février 2010	Exonération import-export
Ministre de la santé et des sports	5 février 2010	Mise en œuvre du contrat d'organisation
Atout France	8 février 2010	Appui à la candidature
Ministre de la justice	8 février 2010	Propriété intellectuelle et droits commerciaux
Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi	8 février 2010	Gratuité des fréquences
Premier Ministre	9 février 2010	Euro 2016 classé comme un « événement d'intérêt général »
Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État	9 février 2010	Absence de restrictions aux opérations de change et sur devises
Ministre de la santé et des sports et ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	9 février 2010	Environnement et responsabilité sociale

Annexe n° 4 : schéma de la gouvernance de l'Euro 2016



Les différents acteurs se réunissent lors de rendez-vous réguliers pour acter les orientations stratégiques et les décisions organisationnelles :

- > Le Comité de Pilotage, organisé par l'UEFA, se réunit chaque semestre. Il se compose majoritairement de membres originaires de l'UEFA et de la FFF (7 membres sur 9).
- > La Réunion Quadripartite est organisée entre l'UEFA, la FFF, l'État et le CDS ; elle traduit la volonté d'instaurer un espace de rééquilibrage du pilotage et de la gouvernance de l'Euro. C'est l'élément de gouvernance intermédiaire.

Source : Club des sites

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LES SOUTIENS PUBLICS À L'EURO 2016 EN FRANCE

Cahiers territoriaux

Paris, Saint-Denis,
Bordeaux, Lens, Lille, Lyon,
Marseille, Nice, Saint-Etienne, Toulouse

Rapport public thématique

Sommaire

Le grand stade de Bordeaux	5
Le stade Bollaert-Delelis de Lens.....	19
Le stade Pierre-Mauroy de Lille (Villeneuve d'Ascq)	31
Le stade de Lyon	41
Le stade de Marseille	55
Le stade Allianz-Riviera Nice.....	67
La ville de Paris.....	75
La ville de Saint-Denis	85
Le stade Geoffroy-Guichard de Saint-Étienne	93
Le stadium de Toulouse.....	105
Réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés.....	113

Le grand stade de Bordeaux

Introduction

La candidature française à l'accueil de l'Euro 2016, envisagée dès 2007 par la Fédération française de football (FFF), a été déposée auprès de l'UEFA en mars 2009.

Le processus de sélection des villes françaises susceptibles d'accueillir les rencontres du tournoi s'est effectué sous l'égide de la FFF entre avril 2009 et novembre 2009.

Le 11 novembre 2009, la FFF a établi une liste de douze villes retenues comme candidates à l'accueil du tournoi. La liste comprenait les villes de Paris, Saint-Denis, Nice, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Saint-Etienne, Lyon, Lille, Lens, Strasbourg, Nancy, au titre de l'animation et de la mise à disposition des stades¹.

C'est dans ce cadre que le présent cahier territorial examine les conditions de préparation et d'accueil du tournoi de la ville de Bordeaux.

¹ Strasbourg et Nancy ont par la suite renoncé à être candidates.

I - L’Euro 2016, facteur déclenchant d’un nouveau stade

A - La genèse du projet

1 - Une conjoncture sportive favorable, le soutien financier du club résident

La volonté de Bordeaux d’être sélectionnée comme ville hôte de l’Euro 2016 constitue le facteur déclenchant de la construction d’une nouvelle enceinte sportive, le stade Jacques Chaban-Delmas ne répondant plus aux exigences des différentes autorités sportives pour les grandes compétitions.

Au cours des débats qui ont précédé le vote de la délibération de principe du 31 mai 2010, le maire a indiqué que l’adoption du projet (auquel il n’était pas favorable en 2008) était indispensable à la réussite de la candidature de Bordeaux. Cette délibération rappelait que malgré plusieurs rénovations, le stade Jacques Chaban-Delmas n’était plus habilité à organiser de demi-finales du TOP 14 de rugby, et que la tenue de matches de football ne reposait plus que sur des dérogations délivrées par la ligue de football professionnel (LFP) et l’UEFA. La perspective d’obtenir le soutien financier de l’État, de la région et de la communauté urbaine ainsi que la promesse de l’actionnaire du Football Club des Girondins de Bordeaux (FCGB) de participer au tour de table à hauteur de 100 M€, ont également été déterminants.

2 - Une jauge cohérente avec les affluences au moment du choix

L’objectif d’offrir une capacité d’accueil de plus de 40 000 places a été arrêté dès novembre 2009, en concertation avec le club sportif résident et son actionnaire le *Groupe M6*². Supérieure à celle du stade Chaban-Delmas (35 000 places) mais cohérente avec les affluences

² Le groupe possède 99,9 % du capital de la société anonyme sportive professionnelle.

constatées dans un contexte sportif alors faste³, cette jauge permettait à la ville de postuler à l'organisation d'un quart de finale de l'Euro 2016⁴.

Mis en service en avril 2015, le stade propose 42 115 places dans sa configuration football ou rugby, dont 5 800 environ destinées aux « VIP », et 43 000 places pour les concerts. Déjà rempli à plusieurs reprises en 2015, lors d'un match de l'équipe de France de football ou des demi-finales du TOP 14 de rugby et lors de quelques rencontres du club résident durant la saison sportive 2015/2016, il n'affiche toutefois qu'un taux moyen de fréquentation de 52 % pour les matches de Ligue 1.

B - Un stade conforme aux attentes de l'UEFA

1 - Un équipement voué quasi-exclusivement aux matches de football et de rugby

Bâti sur un terrain de la communauté urbaine de Bordeaux, le stade offre plusieurs spécificités : une superstructure en acier afin de limiter les coûts et l'empreinte écologique, et une coursive qui encercle l'aire de jeu et sépare les deux tribunes permettant d'accéder à différents services sans perdre de vue le terrain.

À la différence d'autres grands stades (Nice ou Lyon), le modèle économique de celui de Bordeaux ne repose pas sur le développement d'un volet commercial ou immobilier d'envergure ; il n'est pas non plus transformable en salle de spectacle comme les stades dits « Arenas ». Fréquemment présentée comme un point fort de l'équipement, la qualité de la pelouse hybride, dont la préservation impose un entretien permanent, restreint inévitablement les possibilités de diversification.

2 - Les exigences de l'UEFA pour la tenue de l'Euro 2016

Construit dans la perspective de l'Euro 2016, le stade est doté de plusieurs équipements dont l'existence ou la superficie n'étaient pas exigées pour le déroulement des compétitions nationales : il s'agit notamment d'une salle d'échauffement pour chaque équipe (2 fois 95 m²),

³ Champion de France et vainqueur de la coupe de la Ligue en 2008-2009, quart de finaliste de la « *Champions League* » et finaliste de la coupe de la ligue en 2009-2010.

⁴ Minimum requis par l'UEFA pour un quart de finale.

de trois studios panoramiques de 81 m² transformables en loges, d'une zone mixte de 205 m² au lieu de 150 m², d'une salle de conférence de 294 m² au lieu de 150 m², de quatre studios de télévision au lieu de deux exigés, d'un plus grand nombre de sanitaires et de buvettes (+30 %), d'un éclairage de la pelouse de 2 000 lux au lieu de 1 400 et d'écrans géants plus grands (70 m² au lieu de 60 m²). Le surcoût correspondant a été évalué à 1,15 M€ HT.

L'UEFA a en revanche agréé des éléments qui ne sont pas entièrement conformes à ses propres normes, comme la surface de quelques salles, la profondeur des gradins ou encore la distance entre l'axe de chaque siège.

L'organisation de la compétition a aussi nécessité plusieurs aménagements temporaires⁵ et prestations particulières, pour un coût net global de 0,77 M€, après déduction des loyers versés par l'UEFA.

II - Des coûts d'investissement et d'exploitation maîtrisés

Dès l'évocation officielle du projet de construction d'un grand stade, la ville a exprimé sa préférence pour la formule du contrat de partenariat public privé (PPP), avant de l'approuver définitivement dans une délibération du 31 mai 2010. Aussi, il convient de distinguer le coût de la construction du stade, la charge d'ensemble du contrat qui comporte sa maintenance et son exploitation durant 30 ans, enfin la charge résiduelle pour la collectivité sur cette période.

Portée par la ville de Bordeaux, la construction du nouveau stade a été soutenue par la communauté urbaine de Bordeaux (aujourd'hui Bordeaux Métropole), qui s'est vue transférer cet équipement le 1^{er} janvier 2017 dans le processus de métropolisation. Aussi, les coûts d'investissement seront analysés de façon globale, même si les tableaux détaillent les engagements respectifs des deux collectivités.

⁵ Notamment l'installation d'un câblage particulier ou l'agrandissement de l'espace presse aux dépens de la jauge, ramenée à 40 179 places.

A - Le coût de la construction

Le coût des seuls travaux de construction, aménagements externes et frais divers s'élève à 221,4 M€ HT, soit 213,8 M€ pour le stade et 7,6 M€ pour les accès. Le coût est assumé aux trois-quarts par la ville et par la métropole. Les autres financeurs sont le CNDS (28 M€), la région (15 M€) et le club qui a consenti « un droit d'entrée » de 20 M€.

Le coût du stade est supérieur de 7 M€ (euros constants) à l'enveloppe prévisionnelle⁶, en raison notamment d'une sous-estimation des coûts de structure du contrat de partenariat public privé (en l'occurrence coût de la SPV⁷ qui est la forme choisie par la ville pour porter le projet de stade). Loin d'être négligeables (25,9 M€⁸, à comparer à une prévision de 5,4 M€), ces coûts forment environ 12,3 % des coûts directs de construction (209,67 M€).

Tableau n° 1 : les coûts d'investissement du stade

<i>jauge : 42 115 places</i>	coût global net TVA	coût par place
<i>Coûts de construction HT</i>	165,88 M€	
<i>Coûts de conception HT</i>	17,90 M€	
<i>Coûts de promotion HT</i>	12,31 M€	
<i>Coûts de structure SPV HT</i>	13,58 M€	
<i>1 - Sous-total des coûts directs de construction</i>	209,67 M€	5,0 K€
<i>Coût annexe de la construction</i>	0,50 M€	
<i>Frais d'assistance à maîtrise d'ouvrage</i>	0,29 M€	
<i>Dépollution du terrain</i>	0,10 M€	
<i>Valeur du terrain</i>	3,3 M€	
<i>2 - sous-total des coûts indirects de construction</i>	4,19 M€	0,1 K€
<i>3 - coûts de desserte</i>	7,56 M€	0,2 K€
<i>4 - total des coûts de construction (1+2+3)</i>	221,4 M€	5,3 K€
<i>dont réglé par la ville de Bordeaux*</i>	210,5 M€	5 K€
<i>dont réglé par Bordeaux Métropole</i>	10,9 M€	0,3 K€

Source : Cour des comptes

Inclus une subvention de Bordeaux Métropole de 15 M€

⁶ Cette enveloppe était de 200 M€ en 2009 (soit 214,7 M€ environ en valeur 2015).

⁷ Les sociétés de projet (« SPV ») regroupent les apporteurs de capitaux au projet lors des périodes de dialogue compétitif et de développement de certains PPP. C'est la forme de montage la plus répandue.

⁸ 12,3 M€ de coûts de promotion et 13,6 M€ de coûts de structure SPV, dont une somme de 2 M€ de dépenses supplémentaires liées aux recours administratifs conduits jusqu'en cassation (cf. Chapitre I III -A -1 -).

B - Le coût global du contrat de partenariat sur 30 ans

Au titre du contrat de partenariat, le *coût complet* du stade s'élèvera à environ 310 M€. Ce montant, qui comprend 26 % de frais financiers, agrège aux coûts de construction (221,4 M€) les charges financières, de maintenance et d'exploitation sur trente ans. Ce coût global se répartit comme suit :

Tableau n° 2 : le coût complet du stade

	En M€	En %	réglé par :
1 – coûts de construction	221,4 M€	71 %	
<i>dont réglé par la ville de Bordeaux*</i>	210,5 M€	68 %	la ville de Bordeaux
<i>dont réglé par Bordeaux Métropole</i>	10,9 M€	4 %	Bordeaux Métropole (ex CUB)
2 – coûts financiers intercalaires	9,2 M€	3 %	la ville de Bordeaux
3 – coûts financiers relatifs à la phase d'exploitation	71,6 M€	23 %	la ville de Bordeaux
<i>dont rémunération de l'emprunt de 114,3 M€ (comprise dans R1)</i>	36,9 M€	12 %	
<i>dont rémunération des fonds propres du partenaire (comprise dans R1)</i>	34,7 M€	11 %	
4 – autres coûts relatifs à la phase d'exploitation	142,3 M€	46 %	la ville de Bordeaux
<i>dont R2 – redevance gros entretien-réparation (GER)</i>	37,5 M€	12 %	
<i>dont R3-redevance Exploitation Maintenance</i>	43,9 M€	14 %	
<i>dont R4-redevance Gestion</i>	27,2 M€	9 %	
<i>dont impôts et taxes non intégrés aux redevances</i>	33,7 M€	11 %	
5 – déduction des recettes nettes garanties par l'exploitant	- 134,6 M€	- 43 %	
« coût complet » de l'investissement sur trente ans (1+2+3+4+5)	310,0 M€	100 %	ville et métropole

Source : Cour des comptes

Inclus une subvention de Bordeaux Métropole de 15 M€

Grâce aux deux contributions du club (le droit d'entrée réglé à la réception des travaux pour 20 M€ et les loyers d'occupation pour un total de 115,5 M€ sur la durée du contrat), la part du financement public du coût complet sur trente ans est ramenée à 174,5 M€ (56 % du total), dont 131,5 M€ pour Bordeaux (ville et métropole) en raison des cofinancements du CNDS et de la région.

C - La charge résiduelle de la collectivité

De façon classique pour ce type d'ouvrage, le contrat de partenariat assigne quatre missions au partenaire privé : la conception et la construction du stade, la mobilisation de ressources de financement (emprunt et fonds propres du partenaire privé), le maintien du stade à l'état neuf pendant les trente années du contrat, et son exploitation en-dehors des jours de match du club résident. En contrepartie de l'exécution de ces missions, la ville règle les quatre redevances prévues habituellement dans les contrats de partenariat, retracées dans le tableau suivant.

L'exploitant, pour sa part, rétrocède des recettes de commercialisation à la collectivité, dont le niveau est garanti par le contrat.

Tableau n° 3 : la charge finale du contrat de partenariat

<i>sur la durée du contrat (trente ans)</i>		total	par place
<i>R1</i>	Redevance financière	196,0 M€	4 654 €
<i>R2</i>	Redevance gros entretien-réparation (GER)	37,5 M€	889 €
<i>R3</i>	Redevance Exploitation Maintenance	43,9 M€	1 043 €
<i>R4</i>	Redevance Gestion	27,2 M€	646
<i>- recettes nettes garanties par l'exploitant</i>		134,6 M€	3 195 €
<i>bilan du contrat stricto sensu</i>		170,0 M€	4 038 €
<i>impôts et taxes non intégrés aux redevances</i>		33,7 M€	799 €
<i>estimation du coût du contrat de partenariat</i>		203,8 M€	4 839 €
<i>redevance d'occupation du stade payée par le club résident</i>		115,5 M€	2 742 €
<i>« reste à charge » après déduction du loyer d'occupation</i>		88,3 M€	2 097 €

Source : Cour des comptes

1 - Le poids prépondérant des charges financières⁹

La charge financière représente près des trois quarts des redevances à payer sur trente ans. D'un montant cumulé de 196 M€, la charge

⁹ Les données sont issues du modèle financier définitif (annexe 18 du PPP).

financière cumule le remboursement et la rémunération de deux ressources de financement : un emprunt à long terme (114,3 M€) et les fonds propres du partenaire privé (9,95 M€¹⁰).

Dans un objectif de prévisibilité, les conditions financières ont été figées. Le taux d'intérêt de l'emprunt (1,96 %), très en-deçà du niveau envisagé au moment de la signature de contrat, a allégé considérablement la charge financière totale par rapport à la prévision (à hauteur de - 65 M€ environ selon la ville). De son côté, la rémunération du capital investi par le partenaire a été arrêtée sur la base d'un objectif de taux de rentabilité interne (TRI) théorique de 15,5 % « *en ligne* », selon le président de la société partenaire, « *avec le marché pour ce type d'infrastructures et de risque.* » Son montant total (34,7 M€) est à peine inférieur à celui de l'emprunt (36,9 M€). Pour le moment, le TRI réel serait de l'ordre de 1,2 %, en raison de la faiblesse des recettes d'exploitation, qui sont inférieures de 35 % à l'objectif retenu dans le modèle financier du contrat.

En plus des quatre redevances, la ville rembourse au partenaire privé les taxes et impôts dont il est redevable et qui ne sont pas compris dans la redevance de gestion. La dernière estimation disponible établit la cette dépense à 33,7 M€. Sur la base des premiers remboursements opérés, la ville considère cette charge comme trop élevée, bien qu'elle soit très en retrait par rapport à la première prévision retenue par le partenaire et inscrite dans le modèle financier (83 M€). Malgré son caractère certain, cette dépense n'avait pas été incorporée dans le coût prévisionnel présenté au conseil municipal, ce qui a notamment justifié l'annulation par le Conseil d'État de la délibération du 24 octobre 2011 relative à l'approbation du contrat de partenariat (*cf.* III -A -1 -).

2 - Une charge résiduelle réduite grâce à la redevance du club résident

Au vu des données aujourd'hui disponibles, l'exécution du contrat de partenariat se traduira, pour la ville, par une dépense de 203,8 M€ sur trente ans, égale à la différence entre les redevances dues par la ville et les recettes nettes garanties (RNG) rétrocédées par le partenaire privé¹¹.

¹⁰ Pour leur quasi-totalité (9,91 M€ sur un total de 9,95 M€), les fonds propres proviennent d'un prêt-relais remboursé par la ville, l'apport en cash des deux actionnaires de la société partenaire se limitant à 37 000 €.

¹¹ Voir *infra*, partie III-B.

Pour financer partiellement cette dépense, la ville pourra compter sur le loyer dû par le club résident et garanti contre l'aléa sportif par une lettre d'intention¹² de son actionnaire (soit 115,5 M€ au total, représentant 3,85 M€ HT par an dont 0,15 M€ au titre de l'entretien de la pelouse). Contrairement au loyer précédemment acquitté pour l'utilisation du stade Chaban-Delmas, il ne paraît pas sous-évalué. Il est proche de l'estimation réalisée par les services de l'État (4 M€ par an) dans le cadre de la procédure de notification des aides publiques consenties en faveur des grands stades construits ou rénovés pour l'organisation de l'Euro 2016.

Sur la période, la redevance du club couvrirait 57 % du coût du contrat pour la collectivité, voire plus en cas de déclenchement de la clause d'intéressement, peu probable à moyen terme. Au total, la charge résiduelle pour la collectivité s'élèverait sur la durée du contrat à 88,3 M€, soit un peu moins de 3 M€ par an.

III - Un montage équilibré entre garanties et risques

A - Des risques de contentieux pas entièrement dissipés

1 - Une procédure décisionnelle partiellement sanctionnée par le juge administratif

Le conseil municipal a décidé d'associer, à titre gracieux, le Football Club des Girondins de Bordeaux (FCGB) aux négociations et à la rédaction du contrat, en sa double qualité « *d'expert dans la gestion et l'exploitation des stades* » et de futur club résident.

Aujourd'hui définitivement tranchés, les différents recours engagés n'ont pas remis en cause le contenu du contrat de partenariat, de son mode de passation et de son économie générale. Toutefois, dans sa décision du 11 mai 2016, le Conseil d'État a considéré, à rebours du juge d'appel, que l'information délivrée au conseil municipal avant la signature du contrat était incomplète, faute d'avoir intégré la subvention communale de 17 M€ et la somme des impôts et taxes remboursés dans son coût prévisionnel. Cette carence l'a conduit à enjoindre à la ville à résilier le PPP sauf à reprendre, dans un délai de quatre mois, une nouvelle délibération « ayant pour objet de confirmer l'approbation des termes du projet de contrat et

¹² *Ibid.*

l'autorisation donnée au maire de la commune de Bordeaux de le signer ». Afin de se plier à cette décision qui a, par ailleurs, validé la légalité de l'accord autonome¹³, le conseil municipal a été invité, le 11 juillet 2016, à délibérer à nouveau sur la base d'un coût global corrigé.

2 - L'émergence d'un désaccord sur les dépenses d'organisation de l'Euro 2016

À la différence des contrats de partenariat en vigueur à Marseille et à Nice, celui de Bordeaux n'octroyait pas à l'exploitant privé du stade une redevance spécifique pour les prestations et aménagements nécessaires à l'accueil de l'Euro 2016.

La ville, qui ne conteste pas que les dépenses correspondantes lui incombent, a évalué leur montant à 2,6 M€, en se prévalant des dispositions contractuelles relatives aux manifestations organisées à son initiative qu'elle estime applicables au cas d'espèce. Mais le partenaire privé réclame également une compensation des pertes d'exploitation occasionnées par la suspension des recettes de nommage et par l'impossibilité d'organiser des événements durant la compétition. Comme dans le cas du Stade de France, l'UEFA estime qu'elle n'a pas à indemniser les pertes d'exploitation dues à la tenue de l'Euro 2016. Ce différend, dont la résolution a été confiée dans un premier temps, à un conciliateur, a débouché sur un contentieux.

La convention tripartite de gestion signée entre la ville, le partenaire et le club constitue une autre source possible de litiges au regard de la durée et de la complexité du PPP. Ce document, qui organise les aspects pratiques de l'exploitation, déclare que le club des Girondins de Bordeaux « *occupera une place allant au-delà d'un simple club résident* » ; il lui attribue entre autres la gestion de la billetterie des événements proposés par le partenaire et un rôle éventuel d'apporteur d'affaires.

¹³ L'auteur du recours contre la passation du contrat de partenariat avait également demandé au juge d'annuler l'accord autonome approuvé par une délibération du 24 octobre 2011. Signé par la ville, le titulaire du contrat et deux établissements bancaires, celui-ci garantissait le financement du projet en cas de recours de tiers contre le contrat ou contre l'un de ses actes détachables aboutissant à l'annulation, à la déclaration ou à la constatation de la nullité du contrat.

B - Des risques d'exploitation réels, des garanties limitées obtenues par la ville

Afin de sécuriser l'exécution financière d'un contrat particulièrement long, la ville a cherché à réduire son exposition aux risques d'exploitation grâce à deux mécanismes : des recettes nettes garanties et la lettre de garantie signée par l'actionnaire du club résident.

1 - Les limites du mécanisme des recettes nettes garanties

Le partenaire privé est chargé de l'exploitation du stade en-dehors des périodes d'utilisation par le club résident. Il s'est engagé à reverser à la ville une partie des recettes qu'il en retire, sous deux formes : une fraction minimale égale à 4,485 M€ HT par an, dénommée recettes nettes garanties (RNG), et une fraction additionnelle. Le montant des RNG a été calculé à partir des hypothèses suivantes : un produit annuel de droit de nommage (ou « *naming* ») de 2,5 M€ ainsi que l'organisation de quatre à cinq matches par an (trois à quatre matches de rugby et un match de football), d'un à deux concerts et de 143 prestations de commercialisation des espaces de réception (« *événements corporate* »).

Avec une recette de nommage de 2,1 M€ et en l'absence d'organisation d'un seul concert depuis mai 2015, les premiers résultats restent très éloignés de ces objectifs. Ils devraient être meilleurs en 2017, avec la programmation de deux concerts. Les comptes 2015 de la société partenaire se sont donc soldés par une perte de 3,7 M€, contraignant ses deux actionnaires à procéder à un premier apport en compte courant de 5,5 M€ en 2015 et à envisager d'en réaliser un second de 1,2 M€ en 2016. Ces premières tendances peu favorables doivent être interprétées avec prudence, faute de recul suffisant sur l'exploitation du stade.

Il n'en reste pas moins que l'activité indispensable au versement des recettes nettes garanties semble problématique dans un contexte plus concurrentiel qu'auparavant, l'offre nationale de grandes enceintes s'étant élargie avec l'accueil de l'Euro 2016. Dès lors, le risque d'une renégociation profonde du contrat, voire d'une dénonciation, ne peut pas être écarté si les groupes actionnaires devaient recapitaliser d'exercice en exercice la société de projet qui porte l'exploitation du stade.

2 - La garantie apportée par les actionnaires du club

Pour sécuriser à long terme le paiement du loyer prévu dans la convention d'occupation du stade, une lettre d'intention constitutive d'une sûreté personnelle au sens du code civil a été signée par l'actionnaire du club résident. Dans ce courrier daté du 30 avril 2015 adressé à la ville, l'actionnaire déclare qu'il « ne se désintéressera pas de la situation financière et du sort de sa filiale FCGB et fera en sorte que cette dernière, en application de l'article 20.1 ii de la convention, exécute ses engagements à votre égard au titre (i) de la redevance annuelle, (ii) de la participation aux charges annuelles d'entretien de la pelouse du nouveau stade, et, le cas échéant (iii) de l'intéressement au chiffre d'affaires réalisé par le FCGB, selon les termes et conditions prévus à l'article 19 de la convention ». En outre, la lettre précise que le *Groupe* ne cèdera pas sa participation au capital du club, sans obtenir du repreneur l'émission d'une nouvelle lettre d'intention « dont les termes seront satisfaisants pour la ville de Bordeaux. »

La lettre d'intention, instrument d'origine anglo-saxonne utilisé en France depuis les années 1970, n'a reçu de définition législative qu'en 2006 avec la création de l'article 2322 du code civil. Si elle n'oblige pas le signataire à se substituer au club en cas de cessation d'activité, elle prémunit la ville contre une remise en cause du montant du loyer, en cas par exemple de relégation sportive ou d'autre motif de diminution drastique des ressources d'exploitation du club.

Même si les résultats sportifs et les moyens financiers étaient à peu près appariés jusqu'en 2015, ils demeurent en-deçà des attentes manifestées lors de la détermination de la jauge du nouveau stade. Si ce contexte perdurait, la lettre d'intention signée par l'actionnaire majoritaire du club représente une garantie précieuse.

CONCLUSION

La part des collectivités bordelaises dans le financement du coût complet n'est pas majoritaire. Leur effort financier résiduel devrait s'élever à 88,3 M€, soit moins de 3 M€ par an. Les collectivités ont su ainsi ériger un modèle financier relativement peu onéreux et qui a la grande qualité d'associer le club résident à l'exploitation du stade.

La relative modestie de cette charge publique suppose que le club et le partenaire du contrat remplissent leurs obligations financières. La

présence d'une lettre d'intention renforce significativement la crédibilité pour les collectivités, face au risque d'aléas sportifs, de percevoir le loyer d'occupation convenu contractuellement.

Cependant, si le modèle financier paraît robuste, le modèle économique devra encore faire ses preuves au regard des premiers exercices d'exploitation.

Le stade Bollaert-Delelis de Lens

Introduction

La candidature française à l'accueil de l'Euro 2016, envisagée dès 2007 par la Fédération française de football (FFF), a été déposée auprès de l'UEFA en mars 2009.

Le processus de sélection des villes françaises susceptibles d'accueillir les rencontres du tournoi s'est effectué sous l'égide de la FFF entre avril 2009 et novembre 2009.

Le 11 novembre 2009, la FFF a établi une liste de douze villes retenues comme candidates à l'accueil du tournoi. La liste comprenait les villes de Paris, Saint-Denis, Nice, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Saint-Etienne, Lyon, Lille, Lens, Strasbourg, Nancy, au titre de l'animation et de la mise à disposition des stades¹⁴.

C'est dans ce cadre que le présent cahier territorial examine les conditions de préparation et d'accueil du tournoi de la ville de Lens.

¹⁴ Strasbourg et Nancy ont par la suite renoncé à être candidates.

I - Une rénovation du stade qui dépasse les capacités du club

Créé en 1933, le stade Bollaert-Delelis, équipement emblématique du bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, a une vocation populaire marquée et historiquement une capacité bien supérieure à la démographie de la commune. Au terme de la rénovation entreprise en vue de l'Euro 2016, la capacité du stade a été réduite de 41 000 à 38 000 places, ce qui constitue une singularité dans les opérations d'équipement menées au titre de ce tournoi européen.

A - L'impact du bail emphytéotique administratif

1 - Les obligations du Racing Club de Lens

Le stade Bollaert-Delelis est depuis 1981 la propriété de la commune de Lens, qui en a confié en 2002 l'exploitation à la société anonyme sportive professionnelle Racing Club (RC) Lens, dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif (BEA) de 50 ans.

Le BEA confère un statut de quasi propriétaire au club, auquel il appartient d'entretenir le stade et d'effectuer toutes les mises en conformité aux normes réglementaires, techniques et administratives des immeubles, installations et aménagements existants ou ajoutés. C'est au RC Lens d'assurer la gestion et le financement de la totalité des investissements.

2 - Une redevance établie sur des bases indépendantes de l'économie sportive

Le bail entre la commune et le RC Lens prévoit que le montant de la redevance ne peut être modifié que pour tenir compte de l'évolution de l'indice du coût de la construction, et ce tous les trois ans. En juillet 2014, le montant de la redevance a ainsi été revalorisé pour s'élever à 0,438 M€ HT par an. Dans ce cadre très restreint, la commune de Lens ne bénéficie pas d'informations précises sur l'évolution du fonctionnement du stade, elle n'est pas destinataire des rapports d'activité ou de gestion du RC Lens. De telles informations sont indispensables, dans la mesure où le

bail donne au RC Lens une mission d'intérêt général¹⁵ que la commune doit être en mesure de contrôler.

En complément au BEA, la commune perçoit du RC Lens une redevance pour l'utilisation des parkings jouxtant le stade, qui totalisent 2 500 places et sont utilisés les jours de rencontre (environ 25 jours par an). Fondé sur une estimation de France Domaine de 2002, le loyer par place est de 0,80 € actuellement. Le RC Lens réserve habituellement moins de la moitié des places.

Or, ce dispositif particulier, qui confère des droits de quasi-propriétaire au club, a pourtant conduit les collectivités locales à engager seules la rénovation du stade en vue de l'Euro 2016.

B - Une rénovation du stade supportée par les collectivités locales

1 - L'incapacité du club à assurer la rénovation en tant que bénéficiaire du BEA

a) L'opportunité de l'Euro 2016

La candidature à l'Euro 2016, portée par le RC Lens, soutenu par la région Nord-Pas-de-Calais, et validée en janvier 2010, a été vue comme une opportunité pour bénéficier d'un très important soutien financier de la part des collectivités publiques.

En vue de l'Euro 2016, le RC Lens avait présenté en 2010 un premier projet de rénovation du stade pour un coût de 111 M€ TTC¹⁶. Le stade devait pouvoir accueillir 44 000 personnes en version championnat de France et 40 000 en version UEFA.

¹⁵ Préambule du bail : « permettre le développement d'activités sportives et d'éducation physique présentant un caractère d'utilité générale » et « conserver pour l'avenir le rayonnement national actuel, la pratique sportive dans l'enceinte du stade Bollaert étant constitutive de cohésion sociale, de dynamisme économique et favorisant la communication entre les diverses catégories socio-professionnelles de la population. »

¹⁶ Le projet global était évalué à 98 M€ HT pour le stade, auxquels s'ajoutaient 58 M€ HT pour un hôtel et des commerces et 23 M€ HT pour une salle polyvalente, soit un total de 179 M€ HT.

b) Le maintien du BEA, malgré l'absence de capacité de financement du club bénéficiaire

Le RC Lens n'a pas été en capacité financière d'assumer seul la mise aux normes UEFA du stade, qui constitue pourtant une obligation pour lui dans le cadre du BEA. Fin 2012, le club n'ayant pu établir un plan de financement, ce premier projet a été déclaré sans suite.

Ce défaut du titulaire du BEA aurait pu conduire à une remise en cause du bail et amener la commune à définir un nouveau cadre de gestion. Après avoir envisagé la constitution d'un groupement d'intérêt public ou d'un syndicat mixte, la commune a finalement décidé le maintien du BEA avant l'échéance du 30 septembre 2012, date limite pour adopter le montage financier permettant la mise à niveau du stade pour l'Euro 2016.

2 - Une rénovation assurée essentiellement par des fonds publics

a) Un montage complexe

La situation a été débloquée par un montage financier dans lequel la région¹⁷ est devenue maître d'ouvrage et le Crédit Agricole, principal bailleur privé, propriétaire du club à titre temporaire.

Par délibération du 19 novembre 2012, le club a confié¹⁸ à la région¹⁹ la mission de réaliser la rénovation du stade, en lui déléguant la maîtrise d'ouvrage ainsi que l'ingénierie financière du projet. À cette occasion, le projet a été modifié, le budget des travaux étant abaissé à 70 M€ et la capacité du stade étant réduite à 38 000 places.

Le stade a fait l'objet d'une reconnaissance d'intérêt général par un arrêté du 2 juillet 2010²⁰.

¹⁷ « La région contribue au développement économique, social et culturel de son territoire par la réalisation et la participation volontaire au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct » (art. L. 4211-1-3° et 4° du CGCT).

¹⁸ Sur le fondement de l'article 1984 du code civil.

¹⁹ Délibération du conseil régional des 20-21 septembre 2012.

²⁰ Arrêté du 2 juillet 2010 reconnaissant d'intérêt général les stades Bollaert et Tassette (NOR SASV1018485SA).

b) Des financements exclusivement publics

Le financement de la rénovation a été assuré par des subventions publiques à hauteur de 84 % du coût total : 25 M€ de la région Nord - Pas-de-Calais, 12 M€ du Centre national de développement du sport, 12 M€ de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin (CALL) et 10 M€ du département du Pas-de-Calais ; le financement a été complété à hauteur de 11 M€ par un prêt de la région, à laquelle le RC Lens doit rembourser à partir de 2017 les échéances.

Les modalités de remboursement de l'avance de 11 M€, prévues par la convention de délégation de maîtrise d'ouvrage conclue avec la région, sont imprécises et peu contraignantes, étant au maximum de 605 000 € par an. Les conditions de cette avance, remboursable sans intérêt et selon un échéancier que la situation financière du RC Lens ne lui permettait pas d'obtenir, constituent une aide indirecte supplémentaire. Un plan de remboursement a été arrêté tardivement, début 2017 et prévoit la perception d'intérêts contrairement à ce qui était prévu à l'origine.

De même, l'aide en nature représentée par la gratuité de la maîtrise d'ouvrage assurée par la région est valorisée par celle-ci à 0,6 M€, montant qui pourrait s'ajouter aux autres aides.

La décision du 18 décembre 2013 de la Commission européenne Aide d'État SA 35501 (2013/N) (paragraphe 146 à 148) a validé le principe d'une enveloppe financière de 70 M€ de travaux, dont 59 M€ de subventions publiques. Les aides non chiffrées apportées gratuitement par la région n'ont pas fait l'objet d'une notification préalable, et ont été accordées au-delà du plafond de 59 M€. Elles sont ainsi susceptibles d'être qualifiées d'aides d'État au sens de l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'occasion d'un futur contrôle par la Commission européenne.

II - Un modèle économique très incertain

A - La question de la propriété, à terme, du stade

1 - Une compétence insuffisamment formalisée sur les équipements sportifs d'intérêt communautaire

La CALL a acquis, en 2012, la compétence relative à la gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire, qui porte sur la « construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements (...) sportifs d'intérêt communautaire » et sur l'« adhésion à toute structure chargée de la gestion d'équipements sportifs situés sur le territoire communautaire qui, de par leur rayonnement, contribuent à la promotion de celui-ci ».

Cette acquisition de compétence devrait déboucher sur le transfert du stade à la CALL.

Pour déterminer si le stade de Lens, équipement le plus important situé sur le territoire de la CALL, est bien dans le périmètre de sa compétence, le conseil communautaire devait définir cet « intérêt communautaire » dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral du 15 septembre 2012 modifiant ses statuts²¹, soit jusqu'au 15 septembre 2014. Or, l'intérêt communautaire n'a pas été défini à cette date.

L'article L. 5216-5 du CGCT prévoit qu'« à défaut [de définition de l'intérêt communautaire dans les deux ans], la communauté d'agglomération exerce l'intégralité de la compétence transférée. » Dans ces conditions, la CALL est réputée compétente sur l'ensemble des équipements sportifs depuis le 15 septembre 2014, quand bien même l'arrêté préfectoral constatant cette situation n'a toujours pas été pris.

²¹ En application de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales.

2 - Une situation ambiguë à clarifier

Dans ce contexte juridique confus, la commune indique n'avoir pas été saisie d'une demande de la CALL en vue du transfert du stade et n'avoir de ce fait pas pris de position officielle sur le sujet, tout en manifestant son intention de conserver le contrôle du stade

Pour autant, cette acquisition de compétence implicite mais de droit a conduit la CALL à accorder une subvention de 12 M€ dans le cadre de la rénovation du stade, en application de la loi n° 2011-617 du 1^{er} juin 2011 relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016.

Parallèlement, la commune a associé la CALL à sa communication quelques mois avant le début de la compétition. L'organisation de la compétition était présentée, non plus comme celle de la commune, pour ce qui la concerne, mais comme celle de « Lens Agglo - ville hôte ».

Cet effort démonstratif n'exonère pas les collectivités concernées d'une clarification de la situation juridique, que ne saurait satisfaire l'exclusion par la CALL du stade Bollaert-Delelis de sa compétence communautaire par sa délibération du 8 novembre 2016. Cette démarche est indispensable pour déterminer l'identité du propriétaire d'un équipement couvert par un bail emphytéotique administratif.

B - Les risques économiques prévisibles

1 - L'impact de la rénovation sur les finances du détenteur du bail

La motivation explicite des travaux de rénovation était l'adaptation du stade aux normes de l'UEFA, en vue de l'Euro 2016.

Or, cette rénovation implique des coûts supplémentaires pour le RC Lens, qui devra ainsi prendre en compte l'augmentation du coût de l'exploitation du stade rénové (le coût de l'entretien annuel du stade est passé de 1,58 M€ à 2,23 M€) ainsi que le futur échéancier de remboursement à la région des 11 M€ prêtés.

Un bilan, prévu dans la mission de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, sera réalisé à l'issue de l'Euro 2016. Par ailleurs, certaines adaptations aux besoins du club, non encore chiffrées, sont envisagées et devront être prises en compte.

2 - Une hausse de la redevance décidée mais non appliquée ; un risque juridique potentiel envers l'Union européenne

Le niveau du loyer dans le cadre du BEA a été fixé en application d'une évaluation de 2001 de l'inspection domaniale, de 2 MF (0,305 M€) par an. Il s'agissait d'une évaluation *a minima*, le loyer pouvant atteindre 6,7 MF (1,021 M€) s'il était tenu compte des subventions reçues à l'occasion de la coupe du monde de 1998. Le montant de la redevance annuelle (0,305 M€ HT) étant révisable tous les trois ans selon l'évolution de l'indice du coût de la construction, il a été porté en 2014 à 0,438 M€. Il s'agit du seul cas de révision prévu par le BEA.

Dans le cadre du BEA, le RC Lens gère directement le fonctionnement de ses installations en contrepartie d'une redevance annuelle versée à la commune de Lens. Il ne peut donc être considéré comme club résident au sens ordinaire du terme, les règles concernant les redevances applicables en cas de revalorisation de l'équipement sont donc spécifiques, celles contenues dans le BEA. Pour autant le stade de Lens est dans le périmètre des stades déclarés par la France à l'Union européenne comme stades de l'Euro 2016 et ayant bénéficié de financements publics à ce titre.

À part le remboursement de l'emprunt de 11 M€ contracté par la région auquel le Club doit faire face (à partir de 2017), le reste des travaux a été couvert par des subventions publiques qui n'ont dans ce cadre juridique pas vocation à créer d'autres obligations au club, par exemple une augmentation de sa redevance.

Cependant en 2012, la commune a pris unilatéralement la décision de mettre à jour par avenant au BEA le montant de la redevance, au titre de la réévaluation de la valeur de l'équipement consécutive à la rénovation, satisfaisant ainsi à la condition posée par la région pour intervenir financièrement et techniquement dans l'opération.

Des discussions ont été engagées entre la ville et le club pour conclure un avenant qui revaloriserait le montant de la redevance.

Si le club ne bénéficiait plus d'un BEA et devenait club résident, sa redevance serait fortement réévaluée, pour atteindre au moins 1 M€, pour tenir compte du prix de revient du stade, selon la méthode en cours d'élaboration par France Domaine.

Par ailleurs, en application de la loi n° 2011-617 du 1^{er} juin 2011 relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016, l'attribution de subventions pour la construction ou la rénovation

d'un stade réalisée sous le régime d'un BEA est à considérer de la même façon que si les travaux étaient réalisés en maîtrise d'ouvrage publique. Une application extensive, mais inédite à ce jour, de ce dispositif pourrait justifier que le niveau de la redevance soit en rapport avec la nouvelle valorisation du stade.

Dans cette hypothèse, une réévaluation de la redevance serait nécessaire, notamment pour éviter que les subventions reçues des collectivités publiques ne soient qualifiées d'aides irrégulières par le Commission européenne. Dans sa décision du 18 décembre 2013 favorable au régime d'aide aux stades mis en place par la France pour la préparation de l'Euro 2016 de football, la Commission européenne a, pour le cas particulier du stade Bollaert-Delelis, conditionné son accord à la revalorisation de la redevance pour tenir compte de la rénovation du stade sur fonds publics. Les futures modalités de calcul du niveau de la redevance devront prendre en compte la situation particulière du club utilisateur, qui assume les charges de fonctionnement et de gros entretien du stade, contrairement à un simple club locataire.

3 - Le risque sportif

Le modèle économique du stade de Lens, dans le cadre du BEA, est directement dépendant des résultats sportifs du RC Lens, qui déterminent son chiffre d'affaires, principalement les droits de télévision.

Or, le niveau des droits de télévision en Ligue 2 est inférieur de plus de la moitié à ceux perçus en Ligue 1, alors que le club doit faire face à des coûts peu élastiques, dont ceux dus au rehaussement des charges d'entretien et de maintenance du stade.

Le RC Lens a connu d'importantes difficultés financières. S'il venait à se trouver dans l'incapacité de remplir les obligations prévues au BEA, celui-ci serait résilié de plein droit. La commune retrouverait alors la pleine propriété du stade, et la totalité des charges liées au fonctionnement serait supportée intégralement par la commune ou l'intercommunalité qui, de plus, pourrait ne plus percevoir de recettes de la part du club si celui-ci était insolvable.

Les derniers exercices du club ont été marqués par d'importantes incertitudes relatives à son actionnariat investisseur et par la volatilité de ses performances sportives. Durant les dernières saisons sportives, le RC Lens n'a pas renoué avec ses anciens succès. Il a ainsi été rétrogradé en Ligue 2 fin 2011 pour trois saisons, et a de nouveau retrouvé la Ligue 2 en

2015 après une seule année en Ligue 1. L'exploitation du club a été structurellement déficitaire depuis plusieurs exercices. Le changement d'actionnaires à l'été 2016 a permis de conforter la trésorerie, et le club a obtenu de meilleurs résultats sportifs lors de la saison 2016-2017. Pour autant, les perspectives à moyen terme ne sont pas établies.

De surcroît, en raison des coûts suscités par la délocalisation du club, contraint de jouer ses rencontres à Amiens durant les travaux du stade, la convention du 25 août 2015 reporte sur 36 ans et 6 mois le paiement des redevances dues pour la saison 2014-2015 et la première partie de la saison 2015-2016. Les juridictions financières s'interrogent sur les raisons de cet étalement, qui semble peu justifié.

Hors football, les futurs usages du stade sont limités, l'équipement étant exposé à la concurrence du stade de Lille et n'étant pas modulable. L'équilibre de l'exploitation est ainsi particulièrement dépendant des résultats sportifs du club.

CONCLUSION

Le stade de Lens présente la particularité d'être exploité dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif qui impose au club qui y évolue la responsabilité et la charge de son exploitation, mais aussi de l'ensemble des travaux qui y sont nécessaires.

Le club ne s'est pas montré en capacité financière de faire face seul à ses responsabilités, et les collectivités locales y ont suppléé pour permettre au stade de figurer parmi les enceintes sportives accueillant l'Euro 2016.

Le club a désormais à gérer un stade coûteux en fonctionnement tout en participant au remboursement d'une partie des investissements, alors qu'évoluant en Ligue 2, il perçoit moins de droits de retransmission.

Le cadre juridique actuel de l'exploitation du stade atteint ainsi ses limites et présente des incohérences.

La pérennité du modèle économique retenu pour cet équipement, non modulable, est conditionnée à de nécessaires clarifications relatives notamment aux questions de la propriété du stade et à la révision du niveau de la redevance.

Le stade Pierre-Mauroy de Lille (Villeneuve d'Ascq)

Introduction

La candidature française à l'accueil de l'Euro 2016, envisagée dès 2007 par la Fédération française de football (FFF), a été déposée auprès de l'UEFA en mars 2009.

Le processus de sélection des villes françaises susceptibles d'accueillir les rencontres du tournoi s'est effectué sous l'égide de la FFF entre avril 2009 et novembre 2009.

Le 11 novembre 2009, la FFF a établi une liste de douze villes retenues comme candidates à l'accueil du tournoi. La liste comprenait les villes de Paris, Saint-Denis, Nice, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Saint-Etienne, Lyon, Lille, Lens, Strasbourg, Nancy, au titre de l'animation et de la mise à disposition des stades²².

C'est dans ce cadre que le présent cahier territorial examine les conditions de préparation et d'accueil du tournoi de la ville de Lille.

²² Strasbourg et Nancy ont par la suite renoncé à être candidates.

I - Un projet de grande envergure

La décision de construction du nouveau stade, par délibération du 17 mars 2006, est antérieure à la candidature de la France à l'Euro 2016. La candidature de la Métropole européenne de Lille (MEL) du 5 février 2010 confirme ainsi que le « Grand Stade » « n'a pas été conçu spécifiquement en vue de cette compétition particulière ».

Construit et exploité dans le cadre d'un partenariat public-privé attribué en février 2008 à un groupement d'investisseurs-constructeurs, le stade a été inauguré en août 2012.

A - Un équipement multimodal au-delà du stade de football

1 - Un stade modulable dans un nouveau complexe

L'exploitant privé dispose d'un équipement modulable, avec notamment une configuration « Arena » de 50 000 places et une configuration « boîte à spectacle » de près de 30 000 places.

Outre des éléments emblématiques mis en avant, tels que le toit du stade revêtu de cellules photovoltaïques, l'éolienne intégrée dans le parking annexe, le projet comportait de nombreux équipements complémentaires, dont 340 chambres en hôtel ou résidence, un centre de sport et santé, des restaurants, des services et des commerces. La totalité de ces équipements est en service.

2 - Un site globalement réaménagé

Au-delà de la construction du stade et de son parvis, l'ensemble du site de 27 hectares à Villeneuve d'Ascq a fait l'objet d'un réaménagement complet. La MEL a réalisé d'importants aménagements de voirie, notamment les liaisons avec les stations de métro, la réhabilitation de parkings, de nouvelles voies et le doublement du pont d'Ascq. Ces aménagements financés par la MEL s'élèvent à 145 M€ HT, dont notamment 59 M€ pour les aménagements et créations de stationnement et 81 M€ pour les aménagements sur voirie et espaces publics. Dans le cadre

de la requalification globale du site de Villeneuve-d'Ascq, l'essentiel de ces travaux d'aménagement était programmé indépendamment de la construction du stade, qui a été l'occasion de mener ces chantiers simultanément.

En revanche, ont été construits spécifiquement pour le stade un échangeur autoroutier financé par l'État pour 21 M€, les liaisons avec les stations de métro, financées par la MEL pour 12,7 M€, la requalification du boulevard urbain étant assurée par le département du Nord pour 7,3 M€.

a) Un coût à la place de niveau élevé

Sur la base du coût contractuel du nouveau stade, le coût à la place est particulièrement élevé, proche de celui du stade de Lyon. Toutefois, l'équipement n'étant pas dédié exclusivement au football, mais se voulant aussi arène de spectacles, il est difficile d'établir des comparaisons avec les autres stades spécialisés dans le football.

Tableau n° 4 : le coût du stade et le coût à la place

En HT	Lille
Mode de construction/rénovation	PPP
Jauge LFP (capacité nette)	50 000
Coût du stade	307,95 M€
Coût des aménagements et des dessertes	46,00 M€
Coût total de l'investissement	353,95 M€
Coût du stade à la place	6 159 €
Coût de l'investissement à la place	7 079 €

Source : Cour des comptes

B - La mise en œuvre d'un partenariat public-privé

1 - Le partenariat de 2008

a) Le contrat de 2008

Le contrat de partenariat pour la conception, le financement, la construction, l'entretien, la maintenance et l'exploitation du Grand Stade de Lille Métropole a été signé par Lille Métropole Communauté urbaine (LMCU), devenue la MEL le 15 octobre 2008. Il est conclu pour une durée de 31 ans à compter de la mise à disposition du stade, qui devait être au plus tard le 14 juillet 2012. Le contrat prévoit explicitement que « le partenaire est responsable de la conception et la construction du Grand Stade et des ouvrages annexes conformément aux spécifications prévues »²³.

b) Les modifications de programme

Les coûts de conception et de construction s'élèvent contractuellement à 281,56 M€ HT, auxquels s'ajoutent les frais relatifs à la société de projet. Ainsi, hors frais financiers, le coût de la construction totalise 286,67 M€ HT. Les modifications de programme ont concerné l'adjonction par la MEL de 300 places pour les personnes à mobilité réduite, portant le coût de construction du stade, hors frais financiers, à 288,02 M€ HT. Frais financiers compris, le coût contractuel atteint 307,9 M€ HT.

c) Le financement prévu

L'essentiel du financement est assuré par le partenaire privé, notamment par emprunts bancaires, la MEL y participant par la redevance qu'elle acquitte. Le partenaire privé dispose d'un financement bancaire de 163 M€, d'un relais de financement de 51,3 M€ et de crédits sur fonds propres du groupe de 47 M€.

²³ Article 10.1.

La région Nord-Pas-de-Calais a attribué, en 2008, une subvention de 45 M€ à la MEL²⁴ pour la réalisation du Grand Stade. Ce financement a été reversé par subvention de la MEL au partenaire privé et intégré au plan de financement du contrat de partenariat par avenant n° 1 du 26 mai 2009.

Tableau n° 5 : financements du projet (HT) - modèle financier 2011 avec frais financiers

Subventions d'équipement Région	45,0 M€
Modifications pour les personnes à mobilité réduite	1,3 M€
Crédit-relais	51,3 M€
Crédits bancaires à long terme	163,2 M€
Crédits fonds propres corporate	41,1 M€
Total	301,9 M€

Source : Cour des comptes

2 - Une subvention à effet d'aubaine du Centre national pour le développement du sport (CNDS)

Par convention de financement du 31 décembre 2011, le CNDS a accordé à la MEL une subvention de 28 M€ alors que la décision de construire le stade a été prise en 2006, bien avant la candidature de la France à l'Euro 2016, que les travaux sont entrepris et presque achevés, l'équipement étant livré quelques mois plus tard, en août 2012.

Cette convention précise que l'objet de la subvention est « la réalisation du grand stade de Lille, dans le cadre du contrat de partenariat signé par la communauté urbaine de Lille le 15 octobre 2008 ». Initialement, la subvention devait être reversée au partenaire privé.

Ce n'est qu'en 2014, par l'avenant à la convention entre le CNDS et la MEL du 16 janvier 2014, pris pour modifier les conditions de versement de la subvention, que l'objectif de l'Euro est affiché : « LMCU s'est engagée dans la réalisation d'un grand stade [...] afin de permettre l'accueil de l'EURO 2016 ». Ce nouvel objectif entend satisfaire la condition posée pour bénéficier de la subvention du CNDS.

²⁴ Délibération du 15 octobre 2008.

La totalité de la subvention du CNDS a été versée en décembre 2015 à la MEL, qui la conserve en totalité dans l'attente du règlement du contentieux en cours, comme le prévoit l'avenant du 16 janvier 2014.

II - Un modèle économique encore fragile

Des différends sont apparus entre partenaire public et privé, portant sur de multiples aspects.

Ainsi la MEL a décidé d'appliquer des pénalités de retard, suite à la livraison différée du stade, qui sont contestées par le partenaire privé. Par ailleurs, la MEL a remis en cause le mode de calcul et le niveau des taux de redevance qu'elle doit verser à l'exploitant privé, fixé à 16 M€ HT par an, une partie de la redevance étant couverte par le loyer de 4,7 M€ dû par le LOSC, club résident.

Enfin, plusieurs différends sont également apparus sur les surcoûts de construction du stade. Après une commission de conciliation infructueuse, le partenaire privé a engagé un contentieux administratif.

A - La faible participation du club résident aux charges du stade pour la métropole

1 - Une redevance sportive compatible avec les règles de tarification, mais faible par rapport aux charges de la métropole

Depuis sa première utilisation du stade en août 2012, le LOSC doit verser à la MEL une redevance d'occupation, comprenant une partie fixe d'un montant annuel de 4,7 M€ HT (hors réductions de 0,5 M€ les trois premières années, puis de 0,2 M€ les deux années suivantes), et un intéressement de 20 % sur la part du chiffre d'affaires de billetterie excédant 16,5 M€ HT.

La part fixe de 4,7 M€ est réévaluée annuellement selon un indice de prix à la consommation.

Pour être considéré comme « juste » en application du mode de calcul préconisé par l'État, afin de se conformer au contrôle de la Commission européenne sur le financement des stades de l'Euro 2016, le niveau de la redevance (part fixe) due par le club devrait tenir compte de

plusieurs éléments tels que la valeur locative et le coût d'entretien (maintenance et gros entretien-renouvellement²⁵) du stade, affecté d'un taux d'occupation du club résident calculé sur la base du nombre de jours d'utilisation de l'équipement (estimé à 61,77 % pour la saison 2015-2016).

Ainsi, avec une valeur locative forfaitaire pour 22 matches de Ligue 1 de l'ordre de 1,3 M€ et un coût d'entretien du stade valorisable à 3,8 M€, la part fixe théorique de la redevance serait de 5,1 M€. La redevance actuelle de 4,7 M€ en est très proche, et même supérieure au niveau de la seule compensation du coût d'entretien.

Elle pourrait être légèrement augmentée de la part variable, prévue à Lille, pour tenir compte des recettes de billetterie générées par le club. Cependant pour être activée avec plus de fréquence, le seuil de son déclenchement devrait être vraisemblablement baissé, l'écart entre la redevance du contrat de partenariat public-privé supporté par la métropole et ses recettes issues de la redevance du club étant alors atténué.

Le LOSC est aussi intéressé à 20 % du chiffre d'affaires de l'affichage publicitaire réalisé par la MEL auprès des « grands partenaires officiels », dont certains bénéficient de places et d'autres facilités, facturées à la MEL par le LOSC.

Le club a constitué une filiale en 2011, la SAS Grand Stade Rayonnement (GSR), pour commercialiser les « hospitalités », c'est-à-dire la location des loges auprès des entreprises. Cette activité commerciale n'est pas comprise dans le périmètre du calcul de l'intéressement de 20% de la MEL au chiffre d'affaires de billetterie produit par le LOSC. La MEL lui a attribué en 2012 un marché à bons de commande de « politique de soutien et de promotion d'événements sportifs métropolitains - achat de prestations » pour un montant maximum de 0,62 M€ HT. La MEL fait aussi chaque année l'acquisition auprès de GSR d'abonnements et de billets (pour 0,18 M€ en 2015)

2 - Un risque sportif supporté *in fine* par la métropole

Le LOSC, club résident, ne verse pas directement au partenaire privé la redevance de 4,7 M€ due pour l'utilisation du stade. La redevance est versée à la MEL, qui s'acquitte auprès du partenaire privé du versement des 16 M€ de redevances prévues contractuellement. Compte tenu de la

²⁵ L'application d'un taux minimum de 2 % est proposée au niveau national par le ministère en charge des sports et France Domaine pour les ouvrages complexes.

contribution du club, le versement net de la MEL au partenaire privé s'élève à 11,3 M€ par an.

Il revient de ce fait à la MEL de faire son affaire d'éventuelles défaillances du LOSC et d'assumer une partie du risque sportif et financier. Selon la convention d'occupation du stade du 20 janvier 2009, si le club venait à évoluer en Ligue 2, la redevance serait réduite à seulement 1 M€, ce qui porterait la charge annuelle nette pour la MEL à 15 M€.

Or, le LOSC présente des résultats sportifs déclinants et affiche un résultat net de - 3,1 M€ en 2013 et de -16,4 M€ en 2014. Le club accuse un retard de paiement cumulé de l'ordre d'une année, la redevance reçue par la MEL n'ayant été que de 3,1 M€ en 2014. Ce retard est désormais stabilisé.

De surcroît, la MEL ne perçoit encore aucun intéressement sur les résultats de la billetterie.

B - Les difficultés rencontrées par le partenaire privé

Au-delà du différend avec la MEL relatif à la prise en charge des surcoûts de construction, les premiers exercices du partenaire privé sont caractérisés par les ajustements liés à la mise en route de l'équipement : réduction des ouvertures contre le vent, amélioration du dispositif de chauffage, rodage de l'ouverture de la pelouse et de la « boîte à spectacle ».

Or, l'activité commerciale ne permet pas de couvrir les charges de structure et celles résultant de la mise à disposition du stade au club résident, notamment près de 6 M€ de recettes garanties à verser à la MEL chaque année. Ainsi, le résultat net des activités commerciales est fortement déficitaire depuis le début de l'exploitation. Le partenaire privé ne parvient pas encore à établir un volume de programmation de spectacles suffisant pour rendre économiquement viable l'exploitation du stade, en dépit des progrès récemment constatés.

Son rapport annuel 2014 indique ainsi qu'« il sera très difficile à moyen terme d'être en mesure d'équilibrer les comptes de l'activité événementielle au vu du montant des sommes à reverser à la MEL (6 M€ HT), au titre des recettes garanties ».

CONCLUSION

Équipement modulable et technologique, le Grand Stade de Lille se veut un complexe dédié à de multiples activités, pas toutes liées au football.

L'équilibre du partenariat rencontre des difficultés importantes, notamment sur la répartition du coût des travaux. Dès le début du fonctionnement du stade, d'importants différends sont apparus entre les partenaires public et privé, portant notamment sur les modalités de calcul de la redevance et sur la prise en charge d'importants travaux supplémentaires qui pourraient augmenter de 45 % le coût du projet par rapport au coût contractuel. Ces différends sont portés devant le juge administratif et l'issue de ce contentieux sera déterminante pour la répartition du coût de l'ensemble du projet.

La MEL assume financièrement le risque sportif, à la différence du partenaire privé. Dans ces conditions, les relations avec le club résident, qui considère le niveau de sa redevance comme trop élevé alors qu'il est proche du niveau théorique et en adéquation avec ses capacités, doivent être éclaircies. S'il est indéniable que la redevance du contrat de partenariat ne peut être portée en grande partie par le club résident, il s'avère qu'actuellement sa contribution est faible.

Le fonctionnement de l'équipement n'a pas encore trouvé son équilibre économique en raison de l'insuffisance des recettes commerciales dégagées par l'exploitant privé.

Le stade de Lyon

Introduction

La candidature française à l'accueil de l'Euro 2016, envisagée dès 2007 par la Fédération française de football (FFF), a été déposée auprès de l'UEFA en mars 2009.

Le processus de sélection des villes françaises susceptibles d'accueillir les rencontres du tournoi s'est effectué sous l'égide de la FFF entre avril 2009 et novembre 2009.

Le 11 novembre 2009, la FFF a établi une liste de douze villes retenues comme candidates à l'accueil du tournoi. La liste comprenait les villes de Paris, Saint-Denis, Nice, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Saint-Etienne, Lyon, Lille, Lens, Strasbourg, Nancy, au titre de l'animation et de la mise à disposition des stades²⁶.

C'est dans ce cadre que le présent cahier territorial examine les conditions de préparation et d'accueil du tournoi sur les sites de Lyon et Décines.

²⁶ Strasbourg et Nancy ont par la suite renoncé à être candidates.

I - L'Euro 2016 : levier décisif pour la construction du stade de l'Olympique Lyonnais

A - Un modèle économique privé compatible avec les enjeux des pouvoirs publics locaux

1 - Un projet patrimonial conçu par le club pour pérenniser son modèle économique

L'Olympique Lyonnais a annoncé en 2005 envisager la construction sous sa maîtrise d'ouvrage d'un stade de grande capacité (60 000 places), entouré d'un complexe immobilier constitué d'un centre d'entraînement, d'un centre de loisirs, de deux hôtels, d'immeubles de bureaux et d'un centre médical. Il est le seul club de football professionnel en France à s'être engagé dans l'acquisition de son stade.

Inspiré de ceux réalisés par d'autres clubs européens tels qu'Arsenal en Angleterre et le Bayern de Munich en Allemagne, le projet répond à un objectif de consolidation du modèle économique du club par son adossement à un actif immobilier, pour lui permettre d'une part d'être introduit en bourse, d'autre part de diversifier son activité commerciale afin de réduire son exposition au risque sportif.

L'introduction en bourse d'un club professionnel nécessite qu'il justifie de la propriété ou de droits réels sur l'enceinte sportive au sein de laquelle il évolue (art. L.122-8 du code du sport). Le dossier soumis par l'Olympique Lyonnais à l'Autorité des marchés financiers en janvier 2007 en vue de l'ouverture de son capital s'appuie donc sur le projet de Grand stade. Cette opération a permis au club de lever 96 M€ et d'augmenter de 30 % son capital social.

En second lieu, le Grand stade (baptisé « Parc Olympique Lyonnais ») a également été conçu pour accueillir toute l'année des séminaires et des congrès, ainsi qu'un musée et des boutiques du club, afin de capter une clientèle permanente attirée par les équipements connexes. Le club en escompte à court terme 70 M€ de recettes annuelles supplémentaires, ce qui représenterait une augmentation de près de 80 % du chiffre d'affaires total du groupe Olympique Lyonnais.

Les collectivités locales ont appuyé le projet, qu'elles ont perçu comme une opportunité de doter l'agglomération lyonnaise d'un équipement structurant pour l'accueil de grandes manifestations culturelles et sportives.

2 - Le soutien du Grand Lyon pour dynamiser l'est lyonnais

L'Olympique Lyonnais évoluait historiquement dans le stade municipal de Gerland, d'une capacité de 42 000 places. Construit en 1920 et en partie classé monument historique, il avait été rénové pour la Coupe du monde de football de 1998. Pour s'aligner sur les ambitions européennes du club, sept fois champion de France entre 2001 et 2008, le club et la ville de Lyon avaient initialement privilégié l'agrandissement de Gerland de 15 000 places plutôt que la construction d'un nouvel équipement.

La ville s'inscrivait ainsi dans l'objectif plus large du schéma directeur de l'agglomération lyonnaise consistant à développer l'offre d'équipements « de rayonnement régional voire national, permettant l'accueil de grandes manifestations sportives ». C'est dans la logique de ce schéma que la ville et la communauté urbaine de Lyon se sont par la suite ralliées au projet de complexe multi-activités de l'Olympique Lyonnais, qui devait contribuer au développement de l'agglomération vers l'est.

Ultérieurement, le schéma de cohérence territoriale de l'agglomération lyonnaise, adopté en 2010, a accru l'ambition affichée par les acteurs publics, pour lesquels il s'agit désormais de « renforcer l'offre de grands équipements qui concourent au rayonnement métropolitain en matière de sport, afin de hisser l'agglomération lyonnaise au niveau des standards internationaux ».

La réalisation du Grand stade selon le modèle porté par l'Olympique Lyonnais, c'est-à-dire accompagnée de projets immobiliers connexes, nécessitait une vaste emprise foncière qui devait être acquise à un prix soutenable dès lors que le coût élevé de la construction du stade allait mobiliser l'essentiel des capacités financières du club.

Le Grand Lyon a identifié six sites potentiels au sud et à l'est de l'agglomération. L'Olympique Lyonnais a dans un premier temps étudié l'hypothèse du site du Puisoz, à Vénissieux. Ce secteur présentait l'avantage de nécessiter peu d'investissements publics dans la mesure où il est situé en proche banlieue de Lyon, à proximité immédiate du boulevard périphérique et déjà desservi par le métro et le tramway. Le club a finalement écarté ce site aux motifs que le propriétaire des terrains en

exigeait un prix trop élevé et que la surface disponible (22 ha) était insuffisante pour accueillir les projets immobiliers connexes.

Le choix du site du Grand Montout sur le territoire de la commune Décines-Charpieu, arrêté fin 2006, a ainsi reposé sur trois critères : la compatibilité avec l'objectif de développement de l'est lyonnais porté par les collectivités locales, l'importance de la superficie disponible (45 ha) et la maîtrise foncière majoritairement publique permettant au club d'acquérir les terrains à un prix soutenable.

En effet, ce site comportait une réserve foncière que le Grand Lyon avait constituée depuis la fin des années 1970 afin d'orienter l'extension de l'agglomération vers l'est. Le schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (1993) puis le schéma de cohérence territoriale (2010) l'ont successivement identifié comme zone de développement économique, classée à urbaniser au plan local d'urbanisme, lui conférant ainsi la vocation d'accueillir un complexe tel que le Grand stade.

Le Grand Montout n'en restait pas moins un site éloigné du centre-ville ; s'il était déjà desservi par la ligne T3 du tramway et par la rocade est, son utilisation nécessitait la réalisation d'infrastructures de raccordement ne faisant pas partie des priorités du plan décennal de déplacement urbain, élaboré en 2005.

Le Grand Lyon a estimé le choix de l'Olympique Lyonnais compatible avec les enjeux de développement de l'agglomération et engagé, le 9 juillet 2007, la révision du plan local d'urbanisme sur le secteur du Grand Montout. L'État, le Grand Lyon, le conseil général du Rhône, le SYTRAL (Syndicat des transports de l'agglomération lyonnaise) et la ville de Décines ont formalisé leur engagement à viabiliser, aménager et desservir le Grand stade, dans un protocole signé le 13 octobre 2008 avec le club.

B - Le rôle catalyseur de l'Euro 2016 pour affermir le projet

1 - La promotion du Grand stade à l'occasion de la candidature française

Les conditions de la candidature française ont été analysées en novembre 2008 par la commission « Grands stades-Euro 2016. » Le rapport de la commission préconisait une candidature appuyée sur la construction ou la modernisation de grands stades conçus comme des

« lieux de vie » multi-activités que les clubs devaient s'approprier après l'événement pour consolider leurs modèles économiques.

La commission recommandait que les stades sélectionnés soient déclarés d'intérêt général, qu'ils soient publics ou privés, et que la construction de stades privés soit encouragée. Le projet de Grand stade de Lyon s'inscrit dans cette orientation, ce qui a renforcé la légitimité du montage en cours.

Par l'insertion d'un article 28 au sein de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques aux termes duquel « les enceintes sportives (...) destinées à permettre l'organisation en France d'une compétition sportive internationale (...) ainsi que les équipements connexes permettant le fonctionnement de ces enceintes, sont déclarés d'intérêt général, quelle que soit la propriété privée ou publique de ces installations, après avis de l'ensemble des conseils municipaux des communes riveraines directement impactées par leur construction ».

La Fédération française de football a soutenu le projet de Grand stade en l'incluant dans le dossier de candidature en 2009, alors que l'Olympique Lyonnais ne disposait à l'époque ni des terrains d'emprise ni des autorisations administratives nécessaires, et que le plan de financement communiqué par le club reposait sur des recettes de « *naming* » évaluées entre 80 M€ et 120 M€ qui n'avaient pas été réalisées début 2017.

2 - Un projet accéléré par sa déclaration d'intérêt général

Le ministre chargé des sports a déclaré d'intérêt général l'enceinte et ses équipements connexes, par arrêté publié le 31 mai 2011. Les autres acteurs publics ont débloqué leurs soutiens à compter de cette date et sur le fondement de cette déclaration.

Le préfet du Rhône a déclaré d'utilité publique l'aménagement des différentes dessertes du stade sur le fondement d'enquêtes publiques favorables faisant référence à la déclaration d'intérêt général, alors que les enquêtes publiques réalisées auparavant s'étaient conclues par un avis défavorable des commissaires enquêteurs, notamment en raison du caractère purement privé du projet.

Si la métropole de Lyon et le SYTRAL avaient entre temps amélioré le volet environnemental et les conditions de desserte de leurs projets, l'intérêt général a constitué un élément d'appréciation décisif pour les commissaires enquêteurs.

La qualification d'intérêt général a également permis aux acteurs publics de compléter le plan de financement de l'enceinte, incomplet jusqu'alors. Le Centre national pour le développement du sport (CNDS), le département du Rhône et la Caisse des dépôts et consignations ont apporté leur concours au vu de la qualification d'intérêt général du projet résultant de sa sélection pour accueillir l'Euro 2016.

II - Les soutiens publics : apport indispensable à la réalisation du Parc Olympique Lyonnais

Le coût total du Parc Olympique Lyonnais, incluant le stade, les opérations immobilières, la viabilisation, l'aménagement du site et les dessertes, s'élève à 632 M€ HT, dont 450 M€ HT pour le seul stade. Les acteurs publics en ont supporté 202 M€ HT soit près de 30 %.

Tableau n° 6 : les soutiens publics à la construction du Parc Olympique Lyonnais

<i>Nature et objet du soutien public</i>	<i>Montants (en € HT)</i>	<i>Financeurs</i>
Construction du stade	20 000 000	
- CNDS	20 000 000	État <i>via</i> le CNDS (100 %)
Viabilisation et aménagement du site	6 405 000	
- Raccordement aux réseaux d'eau et d'assainissement	5 141 000	Grand Lyon (100 %)
- Investissements de la ville de Décines	1 264 000	Décines (60 %), État (40 %)
Desserte du stade	176 041 556	
- Tramway T3	52 966 518	SYTRAL (100 %)
- Accès Nord	26 595 000	Grand Lyon (74 %), SYTRAL (14 %), État (9 %), Décines (3 %)
- Accès Sud	48 315 000	Grand Lyon (97 %), Décines (3 %)
- Parking des Panettes	24 734 000	Grand Lyon (97 %), département du Rhône (3 %)
- Échangeur n°7	23 431 038	État (60 %), Grand Lyon (23 %), département du Rhône (17 %)
TOTAL	202 436 556	

Source : Cour des comptes

A - Le coût global du site de Décines

La construction du Parc Olympique Lyonnais sur le site du Montout a nécessité des travaux de viabilisation, d'aménagement et d'accès réalisés par les acteurs publics, et en premier lieu le Grand Lyon, pour un montant total de 182,4 M€.

1 - L'aménagement et la viabilisation du site

Le site du Grand stade constituait une zone agricole que le Grand Lyon et la ville de Décines ont dû aménager, sécuriser et raccorder aux réseaux publics, pour un coût total brut de 6,4 M€.

Le Grand Lyon a procédé au déplacement des bassins de rétention des eaux pluviales et a raccordé le secteur aux réseaux d'eau potable et d'assainissement collectif, pour un coût total de 5,1 M€.

La commune de Décines a également consacré 1,9 M€ (dont 1,2 M€ en investissement) depuis 2012 dans la vidéosurveillance, l'équipement de douze policiers municipaux nouvellement recrutés, la résidentialisation de certaines rues et l'implantation de mobilier urbain.

L'Olympique Lyonnais, *via* une convention d'offre de concours signée en octobre 2015 avec la ville de Décines, a pris en charge l'essentiel de ces dépenses, également financées à hauteur de 503 000 € par l'État au titre de la vidéosurveillance.

2 - Le raccordement aux réseaux routiers et de transports

Le site du Grand Montout était situé dans un secteur insuffisamment desservi par les transports en commun et les voies routières rapides, pour permettre l'accès fluide à un stade de 60 000 places. Avant l'implantation du Parc Olympique Lyonnais, seul le tramway T3 « tangentait » le site à un kilomètre au nord, tandis que la rocade de Lyon le longeait par l'est sans raccordement.

L'État, le Grand Lyon, le département du Rhône et le SYTRAL se sont engagés le 13 octobre 2008 dans un protocole *ad hoc* à financer et à aménager l'accès routier et en transports urbains ; les estimations de flux de spectateurs contenues dans le plan, corroborées depuis l'inauguration

du stade, tablaient sur l'acheminement de 11 000 spectateurs par tramway, 21 000 par bus et 28 000 en voiture.

Au total, l'État et les collectivités locales ont dépensé en application de ce protocole 176 M€ pour réaliser les opérations suivantes : dérivation du tramway T3 et agrandissement de trois de ses gares nodales, construction d'un parking-relais de 3 800 places à Meyzieu, création d'un échangeur n°7 sur la rocade est, aménagement de la voirie au nord du stade, reconfiguration de l'avenue de France au sud-ouest et création d'un site propre pour bus au sud.

Certes, le Conseil d'État a jugé le 27 février 2015 que les travaux des trois gares nodales étaient distincts de la desserte du stade²⁷. Dans l'intervalle toutefois, à la suite de l'annulation des déclarations d'utilité publique des accès au stade par la cour administrative d'appel de Lyon le 14 mai 2014²⁸, décision par la suite infirmée par l'arrêt du Conseil d'État, le préfet du Rhône avait pris le 1^{er} octobre 2014 une nouvelle déclaration d'utilité publique unique incluant ces travaux dans l'opération globale destinée à faciliter l'exploitation commune T3/Rhôneexpress et à permettre la desserte du Grand stade. Ces travaux sont donc indissociables du projet de stade. Ils figuraient d'ailleurs dans le protocole du 13 octobre 2008, conclu trois mois avant que le SYTRAL n'approuve le programme des travaux, et constituent les trois points d'entrée de la ligne T3 identifiés par l'autorité organisatrice des transports pour acheminer les spectateurs les soirs de matches.

Le Grand Lyon a supporté la majeure partie des coûts des infrastructures (59 %), avec l'appui du SYTRAL (30 %), de l'État (8 %), du département du Rhône (2 %) et de la ville de Décines (1 %).

Si ces travaux ont été réalisés dans un premier temps pour desservir le Grand stade (en l'état actuel de l'aménagement de l'est de l'agglomération, la dérivation du tramway, le parking des Panettes et les navettes de bus ne fonctionnent que les soirs de matches), ils pourront à terme contribuer au développement de l'est lyonnais.

²⁷ CE, *Ministre de l'Intérieur*, 27 février 2015, n° 382502.

²⁸ CAA Lyon, *Association Carton Rouge*, 14 mai 2014, n° 13LY01447.

B - Un plan de financement sécurisé par les acteurs publics en vue de l'Euro 2016

1 - Des procédures et un prix de cession des terrains finalement validés

Le Grand Lyon et la ville de Décines possédaient 85 % des terrains du site du Grand Montout, soit 38 hectares au total. La construction du stade nécessitait la révision du plan local d'urbanisme (approuvée le 12 décembre 2011, les parcelles n'étant pas ouvertes à la constructibilité) et la vente des terrains à la Société foncière du Montout, filiale de l'Olympique Lyonnais (promesse de vente du 18 avril 2011).

Les opposants au projet ont formé des recours contre les décisions et autorisations administratives préalables au démarrage des travaux (décisions d'urbanisme et délibérations de cession des terrains). La révision du plan local d'urbanisme a ainsi été retardée de quatre ans par rapport au calendrier initial, la délivrance du permis de construire et la vente des terrains de deux ans.

Pour éviter l'enlisement du projet, le Grand Lyon a endossé les risques juridiques liés à ces contentieux en renonçant le 9 octobre 2013 aux clauses de la promesse de vente suspendant sa conclusion à l'épuisement des multiples recours engagés, et conclu la vente le 14 octobre 2013 à un prix (18 M€) situé dans l'ordre de grandeur estimé par l'Olympique Lyonnais en 2007. À l'occasion de son introduction en bourse, l'Olympique Lyonnais avait présenté un plan de financement fondé sur un coût d'acquisition du foncier soutenable (15 à 20 M€), car à l'abri d'une spéculation foncière à laquelle aurait pu l'exposer l'annonce du choix d'un site appartenant à des acteurs privés.

Les contestations concernant le prix de cession des terrains (soit 40 €/m²) ont été rejetées en première instance par le tribunal administratif de Lyon, d'abord pour ceux vendus par la ville de Décines²⁹, puis pour ceux vendus par la métropole de Lyon³⁰. Dans ces deux jugements, l'estimation du prix qui avait été réalisée par le service France Domaine de l'État a été validée, au motif que ce service avait tenu compte, dans son estimation, du caractère de zone à urbanisation différée « destinée à

²⁹ TA de Lyon, 18 décembre 2014, *Association Carton Rouge*, n° 1201065 ; jugement contesté devant la Cour administrative d'appel de Lyon.

³⁰ TA de Lyon, 6 octobre 2016, *Association des contribuables actifs du Lyonnais*, n°1302600.

recevoir les grands équipements sportifs, de loisirs ou culturels de niveau d'agglomération » des emprises cédées.

2 - Des apports publics déterminants en termes d'aménagement

L'implantation du stade à Décines a eu une incidence sur l'aménagement de l'est lyonnais et a impliqué l'intervention des acteurs publics pour insérer le projet dans le tissu urbain. Comme dans beaucoup d'opérations de ce genre, les collectivités locales pouvaient demander aux bénéficiaires de la cession des terrains et *in fine* des aménagements faits pour les rendre accessibles, de contribuer aux dépenses de viabilisation et d'aménagement des accès, ce que la métropole et le SYTRAL n'ont pas fait, contrairement à l'État et à la ville de Décines.

Le club a ainsi consenti à participer au financement de l'échangeur n° 7 sur la rocade est, réalisé sous maîtrise d'ouvrage de l'État (pour 4,7 M€) et aux investissements réalisés par la ville de Décines (pour 1,3 M€), soit une participation à hauteur de 6 M€.

Au total, le prix d'achat des terrains publics de l'emprise du Parc OL et la contribution à l'aménagement de ses abords auront représenté pour le club un coût de 24,2 M€, soit 56 €/m² de terrain public vendu. Les acteurs publics ont pour leur part investi 161 M€, soit 424 €/m².

3 - Des garanties publiques apportées au montage financier

Le coût total du stade s'élève à 410 M€ hors aménagements, soit 6 927 € par place. Il représente le plus onéreux des stades bâtis ou rénovés dans la perspective de l'Euro 2016.

Le projet a été principalement financé par l'emprunt (55 %) et par deux augmentations de capital intervenues en 2013 et 2015 (36 %). L'ampleur de l'opération a conduit l'Olympique Lyonnais à s'adosser au groupe cinématographique Pathé, lequel a apporté 31 % des fonds.

Tableau n° 8 : le plan de financement du Parc Olympique Lyonnais

<i>Nature du financement</i>	Montant (en M€)	Part du total
<i>Fonds propres OL</i>	160	36 %
<i>Emprunts bancaires</i>	136,5	30 %
<i>Emprunts obligataires</i>	112	25 %
<i>Autres financements</i>	21,5	5 %
Total des financements privés	430	96 %
<i>Subvention du CNDS</i>	20	4 %
Total des financements publics	20	4 %
TOTAL	450	100 %

Source : Cour des comptes d'après données Olympique Lyonnais

Le plan de financement a été parachevé par la conclusion d'un contrat de *naming* du stade, le 12 juillet 2017, dont le montant n'a pas été communiqué. Si le club indiquait fin 2016 qu'il négociait un contrat de *naming* d'un montant de 6 à 8 M€ par an, les recettes de *naming*, estimées en 2010 entre 80 et 120 M€, apparaissent irréalistes au vu des participations obtenues pour d'autres grands stades (16,2 M€ à Nice, 20 M€ à Bordeaux).

Les moindres performances sportives du club et la chute de son cours de bourse de 24 € à 2 € par action entre 2007 et 2013 avaient dans un premier temps dissuadé les financeurs potentiels d'investir dans le projet, contraignant le club à s'endetter auprès des banques à court terme (7 à 9 ans) et à un taux élevé (7 %). Le 12 août 2016, l'Olympique Lyonnais a toutefois couvert 40 % de la dette ainsi contractée en ouvrant son capital au groupe chinois *IDG Capital Partners* à hauteur de 100 M€.

Face aux difficultés de financement, le département du Rhône a garanti, en octobre 2013, 40 M€ d'obligations souscrites par le groupe de construction, et la Caisse des dépôts et consignations a souscrit à une émission obligataire du club à hauteur de 32 M€.

L'attractivité du stade et les bonnes performances financières du groupe qui en ont résulté ont depuis cette date permis à l'Olympique Lyonnais de sécuriser son plan de financement, d'une part en ouvrant en 2016 son capital à un groupe chinois à hauteur de 100 M€, d'autre part en renégociant sa dette bancaire pour abaisser le taux d'intérêt moyen des emprunts souscrits pour financer le stade à 4,2 %.

Au total, les acteurs publics sont intervenus pour sécuriser 20 % du plan de financement du stade.

C - Des collectivités publiques dégagées des risques sportif et financier, désormais supportés par le seul club

Après l'achèvement de la phase d'aménagement du site du Parc Olympique Lyonnais, l'exploitation du stade et les risques de son exploitation relèvent de la seule responsabilité du club résident.

Le dernier risque supporté par les collectivités publiques, soit la garantie apportée par le département du Rhône transférée à la métropole de Lyon lors de sa constitution le 1^{er} janvier 2015, a été effacé. Suite au rachat en deux temps des obligations par le groupe Pathé, le 14 décembre 2015 puis le 20 mai 2016, la garantie d'emprunt de la métropole est en effet devenue caduque.

CONCLUSION

L'Olympique Lyonnais est le premier club de football professionnel français à avoir construit son propre grand stade.

La fiabilisation du projet a toutefois nécessité que les acteurs publics sécurisent temporairement le plan de financement du projet et aménagent les dessertes et abords du site, intervention fondée sur la déclaration d'intérêt général du stade que l'attribution de l'Euro 2016 à la France a facilitée, tant dans ses travaux préparatoires (rapport de la commission sur les grands stades de l'Euro 2016) que pour disposer des capacités d'accueil exigées.

En fin de compte, les acteurs publics lyonnais se sont défaits du risque financier qui résultait pour eux de l'aléa sportif auquel un club résident d'un stade public aurait pu les exposer. Ils y sont parvenus dans un cadre compatible avec la stratégie de développement et d'aménagement locaux.

Le stade de Marseille

Introduction

La candidature française à l'accueil de l'Euro 2016, envisagée dès 2007 par la Fédération française de football (FFF), a été déposée auprès de l'UEFA en mars 2009.

Le processus de sélection des villes françaises susceptibles d'accueillir les rencontres du tournoi s'est effectué sous l'égide de la FFF entre avril 2009 et novembre 2009.

Le 11 novembre 2009, la FFF a établi une liste de douze villes retenues comme candidates à l'accueil du tournoi. La liste comprenait les villes de Paris, Saint-Denis, Nice, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Saint-Etienne, Lyon, Lille, Lens, Strasbourg, Nancy, au titre de l'animation et de la mise à disposition des stades³¹.

C'est dans ce cadre que le présent cahier territorial examine les conditions de préparation et d'accueil du tournoi de la ville de Marseille.

³¹ Strasbourg et Nancy ont par la suite renoncé à être candidates.

I - Le nouveau Stade Vélodrome: de fortes interrogations économiques

A - Un investissement de 281 M€, dont 260 M€ pour la construction du stade

1 - Un chantier majeur, au coût convenu, livré dans les temps

Le nouveau stade de 67 354 places a été réalisé dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé (PPP) signé le 25 septembre 2010 et courant jusqu'au 30 juin 2045.

Le montant initial des travaux prévus par le contrat (267,5 M€) intégrait la création d'un nouveau stade Vélodrome, la restructuration et l'extension du stade Delort, l'exploitation et la maintenance de ces équipements, ainsi que la réalisation d'un programme immobilier d'accompagnement. La réalisation de ce projet était d'autant plus complexe que le chantier s'est déroulé en maintenant l'activité du stade et l'accueil du public, avec une jauge de 42 000 places, afin de satisfaire la demande du club résident.

Le contrat initial a fait l'objet de deux avenants : le premier le 21 décembre 2012 pour tenir compte d'une mise aux normes du stade Delort lui permettant d'accueillir des compétitions d'athlétisme de niveau international et de rugby de niveau national ; le second le 8 juillet 2014 pour prendre en compte les intempéries survenues lors du chantier.

Au final, le coût total des investissements réalisés dans le cadre du PPP s'établit à 281,3 M€, dont 260,2 M€ pour le seul stade Vélodrome.

Le contrat de partenariat a permis de rénover le stade Vélodrome dans les délais et les coûts prévus par le contrat initial et ses avenants. La ville de Marseille dispose d'un stade satisfaisant les standards les plus exigeants de l'UEFA (classé 5 étoiles), qui lui a permis d'accueillir six rencontres de l'Euro 2016 : quatre matches de poules, un quart de finale et une demi-finale.

2 - Un investissement en partenariat public-privé, financé majoritairement par les collectivités publiques

Le financement public représente 51 % du total du coût de l'investissement du volet Vélodrome réalisés dans le cadre du PPP. Sur un total d'investissement (dont le Vélodrome) de 281,3 M€, les apports publics s'élèvent à 134,8 M€ : État, 28 M€ (CNDS) ; conseil régional, 12 M€ ; conseil départemental, 30 M€ ; communauté urbaine, 20 M€ ; le solde (44,8 M€) étant financé par la ville de Marseille.

Dans ce montage, à la différence par exemple du partenariat conclu pour la construction et la gestion du stade de Bordeaux, l'actionnaire du club résident n'a pas été appelé au financement du stade, par exemple au sein de la société de projet.

B - Un modèle économique triangulaire complexe

1 - L'absence d'intégration du club résident dans l'économie du contrat

Pour une durée particulièrement longue (35 ans), la collectivité signataire est exposée au double risque de défaillance de l'exploitant retenu et du club résident.

En ce qui concerne l'exploitant, si la ville est parvenue à négocier un niveau de recettes versées par l'exploitant de bon niveau et conforme aux potentialités commerciales de l'équipement, ce produit reste aléatoire sur longue période alors que la redevance due par la collectivité est fixe. La bonne tenue des recettes dépend de la diversification de la commercialisation du stade hors rencontres de football, qui relève d'une économie devenue très concurrentielle en raison de la multiplication de l'offre de lieux d'accueil des événements sportifs ou de spectacles, due notamment à la rénovation des stades de l'Euro 2016.

L'autre risque est celui de l'aléa sportif (relégation en division inférieure principalement). La probabilité de survenue de ce risque est moindre à Marseille que dans d'autres villes (l'OM est le club ayant joué le plus de matches en Ligue 1), mais il était identifié dans l'étude préalable du PPP, avec un calcul de réalisation du risque, sur la base de l'historique du club, d'une fois tous les 20 ans.

L'autre risque réside dans le choix que pourrait faire le club, non lié au stade sur le long terme par l'accord de partenariat, de délocaliser certains des matches qu'il dispute, privant ainsi la ville de recettes d'occupation ou exerçant sur elle une pression afin d'obtenir un tarif de location moindre.

La ville aurait pu se prémunir partiellement contre ces risques financiers en exigeant, comme c'est le cas à Bordeaux, un dépôt de garantie couvrant le loyer de plusieurs exercices. Par ailleurs, alors que d'autres villes ont négocié la redevance d'occupation du club résident au moment du contrat de PPP, la ville de Marseille n'a engagé cette démarche qu'une fois l'équipement réalisé, se mettant dans une position de faiblesse vis-à-vis du club.

Enfin, des conflits d'usage entre le club résident et le partenaire exploitant pour l'occupation du stade ne peuvent être exclus, surtout en période de tension sur les chiffres d'affaires respectifs.

Le fonctionnement sur le moyen et le long terme du « couple à trois » formé par la ville de Marseille, propriétaire du stade, l'exploitant privé et l'OM, qui peuvent défendre des intérêts divergents, constitue une zone de fragilité structurelle.

2 - La redevance acquittée par la ville de Marseille

En contrepartie de la construction et de l'exploitation du stade, la ville de Marseille s'acquitte auprès du partenaire privé d'une redevance qui couvre plusieurs domaines (investissement, fonctionnement, maintenance). Sur la durée et aux termes du contrat, le total des redevances brutes pour le seul Stade Vélodrome s'élève à 973,4 M€.

Ce total recouvre non seulement l'endettement du partenaire pour financer sa part dans l'investissement initial, mais aussi le fonctionnement de l'équipement pendant plus de trente ans, les frais de gros entretien et de renouvellement, ainsi que les frais de gestion, d'impôts et de taxes. De son côté, l'exploitant a garanti à la ville le versement de recettes. Au total, la charge nette restant à la ville représente 474,6 M€, soit 15,8 M€ par an en moyenne.

Cette charge incombe à la ville seule. Son niveau peut être allégé par la redevance d'occupation que verse le club résident pour disposer du Vélodrome. Le mode de calcul de la redevance d'occupation est toutefois indépendant de celui de la redevance due par la ville au titre du PPP, qui obéit aux règles propres du montage financier retenu par les deux parties cocontractantes.

II - Une relation déséquilibrée entre le club résident et la ville, à son détriment

A - Le rééquilibrage inachevé des relations financières entre la ville et l'OM

1 - Les engagements de la Ville suite au rapport de la chambre régionale des comptes de 2013

La Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a rendu public, en octobre 2013, un rapport d'observations définitives, dont une partie traitait du contrat de partenariat public-privé du nouveau stade Vélodrome. Ce rapport contenait les trois recommandations suivantes : prévoir une part fixe de redevance supérieure à 8 M€ par an, une part variable assise sur l'ensemble des recettes réalisées au titre de l'utilisation du stade (et non pas seulement de la billetterie), enfin, constituer des garanties de paiement de la redevance.

Dans sa réponse au rapport, datée d'août 2013, la ville prenait « acte des observations et recommandations de la Chambre s'agissant du loyer à répercuter demain au club d'autant plus qu'elle appliquera strictement les dispositions du Code général de la propriété des personnes publiques et les précisions de la jurisprudence »³².

Au-delà de cet accord de principe, la ville faisait sien le montant préconisé de la part fixe de la redevance : « selon les préconisations de la Chambre que la ville s'engage à mettre à exécution, le coût net annuel du contrat doit être diminué de 8 millions d'euros correspondant à la part fixe du loyer annuel que devra l'Olympique de Marseille à partir de la saison 2014, ce qui aboutirait à un coût net et certain de 4,23 millions d'euros. À ce coût net réel, il sera encore déduit la part variable du loyer de l'Olympique de Marseille, évalué en fonction des résultats sportifs du club (...). Ce coût serait diminué voire annulé en cas de réussite sportive normale de l'OM »³³.

³² Réponse de la ville de Marseille au rapport d'observations définitives, 29 août 2013, p. 44.

³³ Réponse la ville de Marseille au rapport d'observations définitives, p. 44.

2 - Une première délibération conforme à la réponse au rapport de 2013

Par une délibération du 30 juin 2014, la ville de Marseille avait arrêté un tarif de location du stade par match de 380 952 € HT, assorti d'une part variable assise sur le chiffre d'affaires à partir d'un seuil de déclenchement de 25 M€. Sur la base de 25 matches joués à domicile (toutes compétitions confondues), ce loyer établissait la part fixe à 9,5 M€, soit une redevance totale proche des engagements précités.

Les motivations de cette délibération rappelaient le « niveau symbolique » du loyer annuel pendant les travaux (50 000 €) ainsi que le risque juridique en droit national, dès lors que les redevances ne tiennent pas suffisamment compte des avantages procurés au club par l'utilisation d'un équipement modernisé et agrandi. Ces motivations pointaient aussi le risque de qualification d'aide d'État par la Commission européenne si le niveau de redevance demandé au club résident devait être fixé à un niveau anormalement bas.

3 - Une convention triennale finalement conclue à un niveau de redevance très inférieur

Pour autant, un mois plus tard, le maire de Marseille signait avec l'actionnaire du club, le 31 juillet 2014, un protocole d'accord conduisant à une part fixe forfaitaire de 3 M€ la première saison puis de 4 M€ en rythme de croisière, complétée par une part variable calculée sur la base de 20 % des seules recettes de billetterie au-delà d'un seuil (élevé) de 20 M€.

Les dispositions de ce protocole, signé sans information ni autorisation préalables du conseil municipal, ont été reprises dans une délibération du 10 octobre 2014 et formalisées dans une convention triennale signée le 7 novembre 2014.

L'application de cette convention a conduit le club à verser à la ville de Marseille un loyer de 3 M€ en 2015, qui devrait s'établir à 4,7 M€ en 2016, soit 4 M€ de part fixe et 0,7 M€ de part variable au titre de la saison 2014/2015, d'après les données de la ville de Marseille.³⁴

En estimant que la seule ressource sûre pour la collectivité est constituée par la part fixe, la part variable étant soumise aux aléas du chiffre d'affaires du club, et plus particulièrement de sa billetterie, la redevance

³⁴ La prise en compte des saisons sportives, dont le chiffre d'affaires est à cheval sur deux exercices comptables, complique le rattachement de la part variable à un exercice.

d'occupation du Nouveau Stade Vélodrome versée par le club résident ne représente qu'environ un quart du loyer net annuel moyen que la ville verse à l'exploitant du stade, au financement duquel le club n'a pas contribué.

B - L'évaluation d'une redevance selon les modalités préconisées par l'État

1 - Un cadre juridique précis, un niveau confirmé par les expertises extérieures

Le juge administratif a rappelé d'une part que « les redevances pour occupation privative d'une dépendance domaniale doivent être calculées en tenant compte des avantages de toute nature qu'elle procure à son bénéficiaire et, le cas échéant, à titre indicatif, de sa valeur locative », et d'autre part 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 » (CAA de Lyon, 12 juillet 2007, n° 06LY02107).

Mandaté par la direction des sports du ministère chargé des sports, le service France Domaine a construit en 2015 un modèle de calcul de la redevance. Cette méthode prend en compte, pour le calcul de la part fixe, le niveau d'investissement initial de l'équipement (et la contribution éventuelle du club, qui est nulle pour l'OM) et le taux d'occupation par le club résident au regard du nombre de jours d'utilisation du stade ; pour le calcul de la part variable, un pourcentage progressif par tranche du chiffre d'affaires du club (hors revenus de retransmission audiovisuelle).

2 - Le montant préconisé pour le stade Vélodrome de Marseille

Le modèle de calcul préconise une part fixe de 3,5 M€ (sur la base d'un investissement public de 265 M€ et d'un taux d'occupation du club résident de 67 %). Il estime la part variable à 3,7 M€, sur la base d'un chiffre d'affaires moyen du club (billetterie et autres recettes liées au stade) de 28 M€. Si ce montant est très supérieur à la moyenne des recettes du club pour les saisons 2011/12 à 2014/15 (19 M€), il est à rapprocher des

projections de chiffre d'affaires établies par le club résident, celui-ci devrait s'établir au-dessus de 30 M€ pour les exercices prochains.

Au total, la redevance du club devrait s'élever à 7,2 M€, soit un niveau assez proche de celui évoqué par la collectivité en 2013.

En juillet 2017, la ville et le club ont signé un nouvel accord de partenariat fixant un loyer reposant sur une part fixe de 5 M€ et sur une part variable plafonnant le loyer total à 9 M€, calculée en fonction des résultats sportifs, de la billetterie, de la panneautique et des hospitalités. Si la part variable n'est pas déclenchée, le seul niveau de la part fixe serait toutefois insuffisant pour atteindre un « juste niveau » de redevance.

III - Des risques juridiques et financiers qui exposent la ville de Marseille

A - Les risques juridiques

La France a notifié en 2013 à la Commission européenne, les mesures de soutien public à la construction et la rénovation des stades pour l'Euro 2016 afin de s'assurer qu'elles ne contrevenaient pas aux dispositions de l'article 107 §1 relatif aux aides d'État. La France reconnaissait qu'« il pourrait y avoir aide indirecte dans la mesure où la collectivité propriétaire du stade met ce dernier à disposition d'un club résident. Toutefois, si le club paie un loyer à la collectivité, ce loyer étant au prix du marché, il n'y a pas d'aide d'État. »³⁵

Ce « prix du marché », correspondant à une redevance établie à un « juste niveau » (selon les règles préconisées par l'État et la jurisprudence), conditionne l'absence d'aide d'État et la sécurité juridique (et financière, incidemment) du soutien public à la rénovation des stades.

Dans ce document de notification, le loyer que l'OM devrait verser à la ville, était estimé à 10 M€, dans la mesure où le club résident « occupe l'enceinte de plus grande capacité et pour lequel l'investissement est l'un des plus intenses »³⁶. Au final, une fourchette du bon niveau de la

³⁵ Note SGAE du 11 janvier 2013 à la Commission européenne sur le financement de la construction et de la rénovation des stades pour l'Euro 2016.

³⁶ *Ibid.*

redevance se situerait entre 7 et 10 M€, la part variable étant le facteur d'ajustement à la hausse.

La différence actuelle entre ce niveau théorique de redevance et le loyer effectivement perçu (de 4 M€ minimum) mérite d'être réduite. Cet effort doit être entrepris également afin de prémunir la ville d'un autre risque juridique, celui de voir cet écart assimilé à une subvention déguisée à un club professionnel. De telles subventions à une société anonyme sportive professionnelle ne sont pas interdites, mais conditionnées à l'existence de conventions, de missions d'intérêt général (art. L.113 2 du code du sport) et limitées dans leur montant à 2,3 M€ par saison pour l'ensemble des collectivités territoriales (art. R.113-1 du code du sport).

B - Le poids sur les finances locales

La redevance d'occupation de l'OM pour disposer du Vélodrome a toujours été présentée par la ville comme allégeant la charge de la redevance dont elle s'acquitte auprès de son partenaire au titre du PPP. Pourtant, la ville a souvent surestimé la première et sous-estimé la seconde.

En effet, en réponse aux observations de la chambre régionale des comptes en 2013, la ville estimait que le loyer versé par l'OM pourrait atteindre, dès la saison 2014-2015, un montant de 12,23 M€, ce qui annulerait presque le coût du PPP. Or, ce niveau est loin d'être atteint comme il a été décrit.

Aussi, le coût du PPP, présenté comme pouvant être neutralisé pour la ville, s'avère en réalité peser sur ses finances à hauteur de près de 11 M€ en 2015.

Sur la durée du contrat, cette charge dépendra beaucoup de l'activation de la part variable. Dans le mode de calcul recommandé par l'État (France Domaine), celle-ci n'est pas conditionnée au dépassement d'un seuil unique mais fondée sur des seuils successifs, garantissant à la collectivité de compléter sa part fixe garantie par une recette fondée sur l'activité du club. Toutefois, rien ne garantit que le montant variable permette d'atteindre chaque année une redevance totale minorant substantiellement la charge nette de la ville.

CONCLUSION

Avec le Nouveau Stade « Orange Vélodrome », la ville de Marseille dispose désormais d'un équipement de grande qualité et dont la construction dans des conditions d'occupation du site en phase chantier, avec des coûts et des délais respectés, représente une réussite opérationnelle.

Cependant, l'exploitation de ce stade dans la formule du partenariat public privé représente sur 35 ans des fonds publics d'un montant 1,8 fois supérieur à l'investissement initial. Elle risque de peser fortement sur les finances locales, car le modèle économique du stade et des relations entre le club professionnel résident et la ville n'a pas été modifié à l'occasion de sa création, afin de dégager le plus possible la ville des aléas d'exploitation, principalement des aléas sportifs.

En n'ayant pas stabilisé ses relations avec l'exploitant sportif dans le cadre du contrat, la ville court un certain nombre de risques sur lesquels les juridictions financières attirent vivement l'attention. La ville devra s'en prémunir lors de la négociation en 2017 du nouveau contrat d'occupation du stade la liant avec le club résident.

Dans cette perspective, la Cour prend acte que la ville partage le constat de la nécessaire réévaluation de la redevance, faisant valoir que ce loyer minoré était le fruit d'une démarche ayant un caractère « transitoire, n'ayant jamais eu vocation à être pérennisé en l'état ».

Le stade Allianz-Riviera Nice

Introduction

La candidature française à l'accueil de l'Euro 2016, envisagée dès 2007 par la Fédération française de football (FFF), a été déposée auprès de l'UEFA en mars 2009.

Le processus de sélection des villes françaises susceptibles d'accueillir les rencontres du tournoi s'est effectué sous l'égide de la FFF entre avril 2009 et novembre 2009.

Le 11 novembre 2009, la FFF a établi une liste de douze villes retenues comme candidates à l'accueil du tournoi. La liste comprenait les villes de Paris, Saint-Denis, Nice, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Saint-Etienne, Lyon, Lille, Lens, Strasbourg, Nancy, au titre de l'animation et de la mise à disposition des stades³⁷.

C'est dans ce cadre que le présent cahier territorial examine les conditions de préparation et d'accueil du tournoi de la ville de Nice.

³⁷ Strasbourg et Nancy ont par la suite renoncé à être candidates.

I - L'accueil de l'Euro 2016

1 - La volonté politique d'une participation de la ville à l'événement

La candidature de la ville de Nice pour accueillir l'Euro 2016 a fait l'objet d'une délibération du 11 décembre 2009 autorisant son maire à signer les différents documents contractuels avec l'UEFA (lettres de garantie, contrat de ville hôte, contrat de stade). Aucune étude juridique ou d'impact financier n'a été produite en amont de ce vote ; le rayonnement de l'événement et son intérêt en termes de notoriété pour la ville de Nice ont été les arguments avancés à l'appui de cette candidature. Pourtant, le débat au conseil municipal a soulevé les questions du niveau des exigences de l'UEFA, de leur périmètre qui excédait les compétences de la ville et de la communauté urbaine et enfin de la régularité au regard du droit français de certaines clauses contractuelles.

Toutefois, en procédant de la sorte, la ville de Nice n'a pas agi autrement que l'ensemble des villes hôtes candidates. Elle a même tenté, après avoir été officiellement désignée ville hôte, de rééquilibrer partiellement ses relations avec l'UEFA en refusant certains engagements qui lui était demandés comme la gratuité des transports publics (dans le cadre d'une négociation d'ensemble, menée par le Club des villes hôtes), ou en obtenant que les prestataires de l'espace public (sponsors de l'UEFA à titre principal) au sein de la fan zone versent une redevance (résultat également obtenu par d'autres villes).

2 - Un suivi financier perfectible et présenté de façon avantageuse

Interrogée sur le suivi financier de l'Euro 2016, la ville a fourni des réponses inégalement satisfaisantes. Si l'évaluation relative à l'aménagement et l'exploitation de la fan zone (réalisée en régie), aux charges de gestion et de conduite du projet Euro 2016 et à l'accroissement des besoins de vidéoprotection liés à cette compétition pour 3 M€ TTC est à la fois détaillée et cohérente, celle d'un résultat financier excédentaire de l'Euro 2016 à hauteur de 15,4 M€ paraît beaucoup plus hypothétique. Ce résultat ne correspond à aucun ordre de grandeur similaire dans d'autres villes hôtes, où de façon très générale le bilan de l'organisation s'avère négatif au plan budgétaire. Ce résultat n'est obtenu que grâce à la prise en compte de la subvention de l'État, versée par le Centre national pour le développement du sport (CNDS), d'un montant de 20 M€, qui s'incorpore au plan de financement du stade « Allianz-Riviera ». De même, les 2 M€

versés par l'UEFA au titre de l'héritage ne peuvent être comptabilisés comme une recette nette de l'Euro 2016, car cette somme correspond à un remboursement « sur factures » d'équipements sportifs à réaliser et sélectionner sur appel d'offres.

La ville de Nice s'était engagée à réaliser un bilan de l'impact économique de l'Euro 2016 sur son territoire. L'étude transmise entre temps à la Cour, basée sur un échantillon statistique réduit à 383 réponses, conclut à une consommation des visiteurs estimée à 177 047 148 € injectés dans l'économie locale et à la création de 1 080 postes³⁸. La Cour prend acte de cette étude sans porter appréciation sur sa validité.

II - L'Allianz-Riviera, un équipement soumis au risque de surdimensionnement

1 - Le lien entre la construction de l'Allianz-Riviera et l'Euro 2016 de football

a) Un équipement présenté comme indépendant de l'Euro 2016, pourtant subventionné à ce titre

La construction du grand stade de Nice Allianz-Riviera a donné lieu à un rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur rendu public le 26 juin 2015. À cette occasion, la collectivité avait contesté le lien entre la construction de ce stade et l'Euro 2016. Dans ses réponses à l'enquête sur les soutiens publics à l'Euro 2016, la ville maintient son analyse : « *s'agissant de l'Allianz-Riviera, il convient de rappeler qu'il ne s'agit ni d'un stade de football, ni d'un équipement qui aurait été construit pour les besoins de l'Euro 2016* ».

S'il n'est pas contestable que le stade aurait été réalisé avec ou sans la tenue de l'Euro 2016, en raison de la vétusté de l'ancien stade du Ray et de l'évolution des normes de sécurité, il n'en demeure pas moins que l'Euro 2016 a accéléré le calendrier de ce projet et modifié de façon sensible ses spécifications (surtout sa jauge), son coût et son plan de financement.

³⁸ Dont on ne sait s'il s'agit d'emplois permanents ou temporaires.

Preuve en est que l'équipement Allianz-Riviera a bénéficié d'une subvention de 20 M€ du CNDS. L'objet de cette subvention est sans conteste le soutien à la construction des stades pour l'accueil de l'Euro 2016 (et non la prise en charge des seuls surcoûts). Si la ville persistait à considérer que son stade aurait été réalisé dans sa configuration actuelle, indépendamment du financement obtenu par le CNDS, cette subvention pourrait être considérée comme indue et devoir être restituée au CNDS.

Le cahier des charges retenu pour l'Allianz-Riviera est par ailleurs celui conçu par l'UEFA pour accueillir l'Euro 2016. Le lien entre la configuration actuelle du stade et l'Euro 2016 avait aussi été établi par le maire de Nice de l'époque, qui estimait que la jauge de 25 000 places aurait été suffisante « *rien que pour l'OGC Nice* » mais insuffisante pour que le stade soit retenu au titre du championnat européen de 2016, rappelant l'opportunité de bénéficier d'un soutien de l'État (*Nice-Matin*, 19 septembre 2013).

Ainsi, si la décision de construire l'Allianz-Riviera a été prise en amont de l'accueil de l'Euro 2016, ce projet a été réintégré et dimensionné ultérieurement dans la perspective de ce tournoi.

2 - Un surdimensionnement de l'équipement, au-delà des besoins de l'Euro 2016

Aux termes du contrat de partenariat, la jauge de l'Allianz-Riviera s'élève à 35 624 places, soit 11 000 de plus environ que les besoins moyens du club résident et 5 600 de plus que les attentes de l'UEFA.

Après un pic de fréquentation moyen à 24 186 spectateurs lors de la livraison du stade en 2013-2014, l'affluence est retombée en moyenne par match à 19 309 spectateurs en 2014-2015 et 19 192 spectateurs en 2015-2016³⁹, malgré une quatrième place à l'issue du championnat. Cette fréquentation, à peine supérieure à celle observée à l'ancien stade du Ray, induit un taux de remplissage du stade de 54 % en 2014-2015 et 2015-2016. Le taux de remplissage est remonté à 64 % au cours de la saison 2016-2017.

³⁹ Source : Ligue de Football Professionnel (LFP), d'après données transmises par le club et validées par le service Stades de la LFP.

Pour minorer l'écart entre fréquentation et capacité du stade, « la capacité commerciale » du stade a été ramenée à 29 522 places. Ce concept de capacité commerciale (non utilisé dans les autres sites) paraît artificiel et est en tout état de cause décalé par rapport aux paramètres financiers (charges d'investissement et de fonctionnement, enjeux d'exploitation commerciale de l'équipement) qui renvoient aux coûts de création des 35 624 places.

L'idée, parfois mise en avant, selon laquelle ce surdimensionnement serait neutre pour les finances locales en raison de l'effet compensateur de la subvention du CNDS, est erronée en termes de coûts d'investissement et à terme d'exploitation.

Le surdimensionnement de 11 000 places (par rapport à un pic de fréquentation de 2013-2014, constituant une base favorable) coûte plus que les 20 M€ de subventions du CNDS. Rapporté au coût de construction à la place (5 923 €), le surcoût peut être estimé entre 33 M€ par rapport au besoin du tournoi européen et 65 M€ par rapport à la fréquentation locale la plus élevée. D'autre part, vides ou occupées, la totalité des places induisent des coûts d'exploitation pérennes. La neutralité pour les finances municipales liée à l'effet d'aubaine de la subvention de l'État n'est donc pas fondée.

La question du dimensionnement du stade doit être évaluée non seulement au regard des rencontres de football de Ligue 1, mais en tenant compte également de l'ensemble des manifestations que l'enceinte est susceptible d'accueillir, et qui peuvent nécessiter une jauge plus élevée : concerts, rencontres de rugby ou encore matches du championnat du monde de football féminin en 2019.

III - Des relations avec le club résident encore déséquilibrées, au détriment de la collectivité

1 - Des redevances antérieures très modiques

La SASP et l'OGC Nice avaient conclu des conventions prévoyant la mise à disposition du stade du Ray en contrepartie de redevances très faibles et évoluant de façon erratique. Ainsi, la SASP s'était-elle acquittée auprès de la ville de 166 662 € en 2012 et de 207 529 € en 2013, et l'association avait déboursé 2 185 € et 0 € sur ces mêmes exercices.

L'évaluation préalable du grand stade de Nice relevait, à juste titre, que l'occupation du nouveau stade devrait donner lieu à une redevance revue, situant le niveau d'une « juste redevance » entre 3 M€ et 4 M€ HT par an.

2 - Une nouvelle convention éloignée des objectifs initiaux

La convention du 16 octobre 2013 a redéfini la redevance d'occupation du club résident, en contrepartie de la mise à disposition de l'Allianz-Riviera. Sa première mouture prévoyait une part fixe de 1 M€ HT et une part variable calculée par l'application de taux progressifs sur le « chiffre d'affaires billetterie annuel hors taxes ».

Étant donné le caractère très progressif de ces taux, l'OGC Nice aurait reversé une part variable limitée à 8 % de son chiffre d'affaires de billetterie jusqu'à 11,2 M€ HT, et il aurait fallu dépasser 18 M€ de chiffre d'affaires billetterie (hypothèse très peu probable) pour parvenir à une part variable approchant les 2 M€, soit une redevance totale de 3 M€ conforme à la base de l'évaluation préalable.

Un avenant de décembre 2014 a modifié cette convention dans un sens encore plus favorable au club résident. Désormais, la part fixe de la redevance est certes de 1,87 M€, mais la part variable, bien que son assiette ait été élargie au sponsoring, est affectée d'un seuil de déclenchement très élevé de 25 M€. Comme l'illustre l'exercice 2014/2015 pour lequel les recettes de billetterie et de sponsoring ne se sont élevées qu'à hauteur de 12,5 M€, il est peu probable que ce seuil de déclenchement de la part variable soit atteint dans un avenir proche, ce qui garantit au club de n'avoir à s'acquitter que de la part fixe.

Cette convention a été conclue jusqu'au 30 juin 2040, soit jusqu'à la date d'échéance du contrat de partenariat. La Cour prend acte du constat partagé par la ville de la nécessité d'un « rééquilibrage de la contribution du club résident » et de son intention de faire évoluer à la hausse le montant de la redevance d'occupation du club actuellement fixé à 1,87 M€ par an, par la fixation d'une « part variable plus adaptée à la fréquentation constatée, en écartant le risque d'effet de seuil souligné par la Cour ».

Si la Ville met effectivement en œuvre cette révision de la convention d'occupation du stade (augmentation de la part fixe et mise en œuvre d'une part variable réelle), elle devrait se rapprocher de la fourchette comprise entre 3 M€ et 4 M€ de loyer annuel préconisée par France Domaine.

En attendant ce rééquilibrage, par l'effet du contrat de partenariat public-privé et par la convention d'occupation du stade, le club résident dispose « en priorité sur toute autre utilisation » du stade pour un loyer de 1,87 M€, alors que la ville déboursa, en moyenne, 13 M€ par an.

3 - Le double risque juridique d'une redevance sous-estimée

Non seulement le club résident ne contribue qu'à hauteur de 14,4 % à la redevance que la ville verse à l'exploitant, entraînant une charge résiduelle importante pour les finances locales, mais la faiblesse de cette redevance pourrait s'interpréter comme une subvention déguisée à un club professionnel, subventionné par ailleurs.

L'écart entre le loyer actuellement perçu et une redevance fixée à un « juste niveau », joint aux subventions annuelles versées à l'OGC Nice, excède en effet le plafond de 2,3 M€ de subventions versées à un club professionnel (article R. 113-1 du code du sport), qui doivent en outre s'inscrire dans des missions d'intérêt général.

En cas d'absence de réévaluation de la redevance proportionnée à l'investissement consenti, la redevance pourrait être assimilée à une subvention indirecte au club résident, être qualifiée à ce titre d'aide d'État. La Commission européenne pourrait alors exiger du club qu'il rembourse l'écart entre le « juste niveau » de redevance (tel que défini par son avis de 2013) et celui effectivement versé.

CONCLUSION

La charge de long terme supportée par la ville pour la construction de l'Allianz-Riviera, dont le rehaussement de la jauge a certes permis qu'il s'y déroule un huitième de finale du tournoi européen, mais qui s'avère surdimensionnée par rapport aux besoins du club résident et à l'affluence de son public, est importante. Elle s'élève à environ 13 M€ par an pendant vingt-sept ans, et n'est qu'à peine compensée par une redevance d'occupation du club professionnel résident, elle-même arrêtée à un niveau faible.

La Cour prend acte du constat partagé par la Ville de Nice de la nécessité d'augmenter le loyer du club résident, afin de mieux équilibrer l'économie d'ensemble du stade Allianz-Riviera et de se prémunir de risques juridiques importants.

La ville de Paris

Introduction

La candidature française à l'accueil de l'Euro 2016, envisagée dès 2007 par la Fédération française de football (FFF), a été déposée auprès de l'UEFA en mars 2009.

Le processus de sélection des villes françaises susceptibles d'accueillir les rencontres du tournoi s'est effectué sous l'égide de la FFF entre avril 2009 et novembre 2009.

Le 11 novembre 2009, la FFF a établi une liste de douze villes retenues comme candidates à l'accueil du tournoi. La liste comprenait les villes de Paris, Saint-Denis, Nice, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Saint-Etienne, Lyon, Lille, Lens, Strasbourg, Nancy, au titre de l'animation et de la mise à disposition des stades⁴⁰.

C'est dans ce cadre que le présent cahier territorial examine les conditions de préparation et d'accueil du tournoi de la ville de Paris.

⁴⁰ Strasbourg et Nancy ont par la suite renoncé à être candidates.

I - Le coût élevé des obligations contractuelles acceptées par la ville

Une fois la décision prise par l'État de présenter la candidature de la France à l'accueil de l'Euro 2016, la ville de Paris s'est engagée à répondre aux exigences de l'UEFA selon un modèle d'organisation non négocié.

Les contraintes qui en découlent concernaient tous les aspects de son intervention, puisqu'il s'agissait, sur une durée importante, de mettre à disposition un équipement sportif, le Parc des Princes et les équipements adjacents, d'organiser une zone de supporters avec de multiples animations y compris les jours sans match, et de réaliser un programme d'accompagnement sur l'ensemble du territoire communal. Les coûts généraux de ces opérations seront élevés pour le budget de fonctionnement de la ville.

A - Un coût net de 13,3 M€

Le bilan de l'opération est d'un coût net pour Paris de 13,3 M€ (soit 8,5 M€ de recettes⁴¹ pour 21,8 M€ de dépenses, dans l'hypothèse où la ville ferait droit à la demande de compensation à hauteur de 2,15 M€⁴² du prestataire de la fan zone au titre de la garantie de recettes : 14,9 M€ pour la fan zone ; 1,84 M€ pour les stades ; 3,7 M€ pour le programme d'accompagnement ; 1,4 M€ de charges générales), sans que la ville ait eu à supporter des dépenses de rénovation du Parc des Princes pour accueillir le championnat.

Les recettes⁴³ sont principalement la contribution de l'État et de l'UEFA au financement des surcoûts de sécurisation de la fan zone (3,12 M€), les contreparties des partenariats (2 M€) et les redevances pour occupation du domaine public (1,2 M€) au titre des stades Parc des Princes

⁴¹ Ne sont pas comptabilisés dans le bilan de l'opération les montants perçus par la ville dans le cadre des travaux de rénovation d'équipements sportifs sans lien avec l'accueil du championnat, soit 2 M€ au titre du fonds « héritage » de l'UEFA et 85 000 € au titre du fonds « Horizon bleu 2016 ».

⁴² Dans le cadre de l'instruction de la demande d'activation de la garantie sur les recettes, Paris a demandé au titulaire du marché, par courrier du 13 janvier 2017, de justifier qu'il avait bien accompli les diligences nécessaires pour atteindre ses objectifs de recettes, conformément aux conditions du marché.

⁴³ Au titre des recettes est attendue la subvention du CNDS relative à la rénovation du Parc des Princes qui devrait s'élever à 2 M€.

et Jean-Bouin, de la fan zone et de l'allongement de l'exploitation de la « grande roue » de la place de la Concorde durant l'Euro 2016.

Si certains facteurs ont participé au déficit, tels que le renchérissement des mesures de sécurité et la suppression de la taxe sur les spectacles, son ampleur s'explique largement par les exigences imposées par l'UEFA au titre de la fan zone à l'accès gratuit, qui a constitué un centre de coûts élevé et non maîtrisable par la collectivité. Ces dépenses font l'objet de développements spécifiques ci-après.

En ce qui concerne la suppression de la taxe sur les spectacles perçue par les communes, la recette attendue de cette taxe a été évaluée à 2,6 M€ compte tenu de la catégorie et du nombre de matches. Or, la compensation par l'État fixée selon le produit de cet impôt en 2013, soit 5,4 M€, correspond aux rencontres d'une année entière, qui en outre n'était pas une année de compétitions internationales.

B - L'organisation des matches : des coûts modérés pour la ville

La ville a mis à disposition le Parc des Princes qui a accueilli cinq matches, et a réalisé certains aménagements complémentaires hors de l'enceinte, dits « ex stadia ».

Bien que classé en catégorie 2, correspondant aux stades existants mais qui nécessitaient une rénovation et une amélioration majeure, le Parc des Princes n'a pas entraîné de dépenses spécifiques à l'accueil du championnat pour la collectivité, la Société d'Exploitation Sports et Évènements (SESE)⁴⁴ ayant pris en charge les travaux de réaménagement architectural de l'équipement. Le stade a été mis à disposition en contrepartie d'un loyer qui incorporait tous les services nécessaires à l'accueil des cinq rencontres. Le concessionnaire exploitant du stade n'a pas demandé d'indemnisation pour la période d'utilisation de l'enceinte par le tournoi, le déroulement des matches du club résident ayant été préservé durant sa tenue.

Les aménagements et frais de fonctionnement pris en charge par la ville, à hauteur de 1,84 M€ ont concerné essentiellement le stade Jean-Bouin (terrain de transfert et stade du match de gala du 9 juillet 2016), le complexe omnisports Géo-André pour accueillir notamment les espaces hospitalités, médias et logistique, ainsi que le jardin Guilbaud.

⁴⁴ La SESE a pour unique actionnaire le PSG qui est le club résident depuis 1974.

C - La fan zone : un coût d'organisation de 14,9 M€, une charge nette pour la ville de 11,78 M€

La ville hôte est responsable de la création et de l'exploitation de l'espace pour les supporters et de sa sécurité. Conçu comme un espace de rassemblement massif où se déroulent de nombreuses animations, la fan zone constitue un enjeu de réussite de l'ouverture de l'événement au plus grand nombre, mais aussi un défi en matière de sécurité.

À Paris, la fan zone a été installée sur le Champ de Mars pour accueillir jusqu'à 92 000 personnes simultanément. Le dispositif comprenait notamment une scène, un écran géant et des écrans complémentaires. Les 51 matches du tournoi y ont été diffusés. Le site comportait plusieurs espaces : un village de partenaires pour les sponsors de l'UEFA, un village restauration, un village Paris et un village pour les partenaires locaux de la ville. Pendant la période du championnat, la fan zone a réuni 1 250 000 personnes.

La fan zone est caractérisée par des dépenses de mise en œuvre qui peuvent atteindre 13,9 M€ (y compris 5,7 M€ de coûts pour la sécurité), dans le cas où la ville accepterait de verser une compensation de 2,15 M€ au prestataire au titre de la garantie de recettes, et des dépenses annexes de remise en état de la pelouse du Champ de Mars (0,5 M€), d'indemnisation des concessionnaires municipaux (évaluée à 0,2 M€) et de voirie (0,3 M€), soit au total un budget de 14,9 M€.

La réalisation et la gestion de la fan zone ont été confiées à un prestataire privé (*cf.* ci-après) avec une participation forfaitaire de la ville au financement de l'opération à hauteur de 11,8 M€ et une garantie de recettes de 6 M€ sur les recettes commerciales attendues de l'activité de la fan zone.

Le coût net pour la ville est de 11,78 M€ compte tenu de la participation de l'État et de l'UEFA aux surcoûts en matière de sécurité (à hauteur de 3,12 M€), pris en charge seulement à hauteur de 880 000 € par l'UEFA.

Même dans l'hypothèse où la ville ferait droit à la demande du prestataire en matière de garantie de recettes, le bilan total de l'opération laissera à l'exploitant privé de la fan zone un déficit de 2 M€. Ainsi, le coût définitif de la fan zone de Paris s'élève à près de 17 M€.

D - Un programme d'accompagnement de 3,7 M€

La collectivité s'est engagée à mettre en place, une semaine avant le début de la compétition et pendant la durée de celle-ci, 24 lieux de rencontre⁴⁵ aux couleurs de chacune des sélections représentées, disséminés dans des lieux emblématiques de la capitale (jardins ou places de mairies d'arrondissements) pour favoriser la fusion entre l'événement et la population parisienne, auxquels s'ajoutait un 25^{ème} point dédié plus spécifiquement aux valeurs d'éducation et d'arbitrage qui donnent au sport sa dimension sociale. Ce maillage était complété par des sites pour le grand public à l'occasion de la retransmission des matches et des moments festifs. Le total de ces actions ainsi que des installations et aménagements nécessaires à leur déroulement s'élève à plus de 3,5 M€.

La ville a également acquis 3 000 billets pour 272 500 €.

Par ailleurs, Paris a constitué une « équipe projet » pour accompagner l'organisation des manifestations sportives internationales : l'objectif est, dans une logique d'héritage dans les domaines financiers, organisationnels et techniques, de capitaliser la professionnalisation et la structuration de cette équipe pour accueillir de futurs événements sportifs internationaux. Dans cet esprit la ville a recruté 400 volontaires ayant eu pour mission d'accompagner les visiteurs et de les informer durant la compétition. Elle estime que ce programme de volontariat sera l'un des héritages de l'événement à réactiver pour de futures manifestations.

Enfin, dans le contexte du processus de candidature à l'obtention des Jeux Olympiques et paralympiques de l'été 2024, les actions de la ville en matière de sport et de communication avaient pour but de promouvoir Paris comme une destination sportive et une capitale capable d'accueillir les plus grands événements internationaux, qu'ils soient sportifs ou non.

E - La mobilisation des moyens généraux de la ville

Les engagements de la ville de Paris ont nécessité des dépenses de fonctionnement importantes, constituées principalement par des frais d'études et de conception, le défraiement et les moyens de l'équipe projet mise en place dès 2013, soit au total 1,44 M€.

⁴⁵ Ces espaces sont notamment : un espace d'information et d'accueil de l'Euro 2016 ; un espace ambassadeur du pays représenté qui rassemble les ressortissants résidant à Paris et constitue un lieu de rencontre avec ce pays ; un lieu pédagogique d'explication des règles du jeu et du principe d'arbitrage.

II - Les marchés publics spécifiques à l'accueil de l'Euro 2016

A - Une présentation au conseil de Paris du bilan d'avancement de l'organisation du championnat

L'objectif de la délégation attribuée sur le fondement de l'article L. 2122-22-4° du code général des collectivités territoriales (CGCT) par délibération des 17, 18 et 19 novembre 2014, est de permettre au maire de prendre toute décision relative à l'accueil de l'événement concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et accords cadre de travaux, fournitures et services, ainsi que toute décision concernant leurs avenants et décisions de poursuivre.

L'article 2 de la délibération prévoit la présentation au conseil de Paris, ainsi qu'aux conseils d'arrondissement, d'un bilan global d'avancement de l'opération au cours du dernier trimestre 2015 d'une part, et d'un bilan final au dernier trimestre 2016 d'autre part.

La présentation du bilan d'avancement qui devait se tenir fin 2015 n'a pas eu lieu. Le bilan final a été présenté en novembre 2016 comme prévu.

B - Une procédure de marché public de la fan zone, peu favorable à la pluralité des offres

1 - Une procédure adaptée, séquencée en deux temps

Par appel public à la concurrence du 26 novembre 2014, la ville a lancé une consultation sous forme adaptée restreinte en application de l'article 30 du code des marchés publics (CMP). Ce marché unique de prestations de services, non alloti, portant sur la conception, l'aménagement et l'exploitation de la fan zone, avait un seuil d'acceptabilité financière des offres établi à 8 M€ maximum. Les prestataires auditionnés se sont désistés en raison de l'ampleur du dispositif technique et de sécurité justifié par un tel événement et du modèle économique qui en découlait.

Ainsi en l'absence d'offre, le pouvoir adjudicateur a déclaré, par décision du 19 juin 2015, la consultation initiale sans suite et décidé de relancer une procédure adaptée ouverte.

Dans le cadre de cette seconde consultation, la ville a fait évoluer le modèle économique, instituant notamment une clause de garantie de recettes au profit du prestataire. La rémunération du prestataire se décompose alors en trois éléments : un forfait global, le bénéfice des recettes générées par l'activité de la fan zone, avec une garantie de recettes apportée par la ville, la faculté de bénéficier de prestations complémentaires de sécurité, sans précision d'un montant minimum ou maximum.

12 entreprises ont retiré le dossier de consultation, un seul candidat a remis son offre dans le délai imparti.

En effet, si au regard de la jurisprudence, les délais de remise des offres fixés à 29 jours sont suffisants, ils sont en réalité très restreints pour déposer une offre sur un marché d'une telle complexité.

La commission d'appel d'offres, réunie le 6 octobre 2015, a décidé d'attribuer le marché à ce candidat pour un montant maximum de 13,5 M€, comprenant une participation forfaitaire de la ville de 7,5 M€ et une garantie de recettes de 6 M€.

Pour faire face aux exigences accrues de sécurité, un avenant a été conclu pour augmenter le montant du marché à hauteur de 4,3 M€, dont le surcoût de 3,12 M€ par rapport à l'estimation de la ville (1,1 M€) a été pris en charge par l'État pour 2,24 M€ et par l'UEFA pour 880 000 €.

2 - Une seule offre soumise au choix de la collectivité

Le fait que cette consultation n'ait pas donné lieu à plus d'une offre est à mettre en perspective avec les éléments suivants :

- la déclaration sans suite de la procédure adaptée restreinte initiale, même si la ville a fait évoluer le modèle économique et les critères de jugement des offres ;
- la période estivale à laquelle la consultation a été lancée (juin/juillet), même si le dossier de consultation a fait l'objet de 12 téléchargements.

Dans ce contexte, bien qu'étant à plus d'un an de la manifestation, la collectivité n'a pas déclaré la seconde procédure sans suite pour motif d'intérêt général tiré, par exemple, d'une insuffisance de concurrence. La possibilité de choisir entre plusieurs candidats en lançant une troisième procédure pouvait, en effet, apparaître hypothétique.

Cependant, l'ampleur du marché qui vise un secteur économique dans lequel le champ concurrentiel ne semble pas restreint, celui de l'organisation événementielle, souligne l'intérêt de l'allotissement, pour stimuler la concurrence, plutôt que la procédure de marché global de conception, d'aménagement et d'exploitation.

Certes, dans cette hypothèse, Paris aurait eu recours à une assistance à la maîtrise d'ouvrage pour piloter l'opération.

Le coût de cette prestation éventuelle n'a pas été estimé par la collectivité. Pourtant, la décomposition des coûts et des recettes du prestataire fait ressortir un montant significatif de 2,8 M€ HT d'honoraires, frais de siège et de structure, correspondant au coût estimatif de la mobilisation des équipes du groupe en vue de la coordination et du pilotage du projet (équipes juridiques, financières, marketing/communication, *entertainment*, etc.).

Il eût été intéressant de comparer ce montant avec une estimation d'un marché de maîtrise d'ouvrage.

CONCLUSION

L'accueil du championnat a constitué pour la ville une opportunité de valoriser son expérience dans l'organisation des grandes manifestations, la conception et l'animation de la fan zone étant une réussite. La dépense nette de l'accueil du tournoi reste cependant élevée.

Le marché d'organisation de la fan zone, sous contrainte des obligations imposées par l'UEFA, s'est avéré une procédure complexe et coûteuse.

Au-delà de l'éventuelle mise en jeu de la garantie de recettes à hauteur de 2,15 M€ au bénéfice du prestataire, celui-ci supportera en tout état de cause un déficit d'exploitation, portant alors le coût total de la fan zone à 17 M€.

La ville de Saint-Denis

Introduction

La candidature française à l'accueil de l'Euro 2016, envisagée dès 2007 par la Fédération française de football (FFF), a été déposée auprès de l'UEFA en mars 2009.

Le processus de sélection des villes françaises susceptibles d'accueillir les rencontres du tournoi s'est effectué sous l'égide de la FFF entre avril 2009 et novembre 2009.

Le 11 novembre 2009, la FFF a établi une liste de douze villes retenues comme candidates à l'accueil du tournoi. La liste comprenait les villes de Paris, Saint-Denis, Nice, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Saint-Etienne, Lyon, Lille, Lens, Strasbourg, Nancy, au titre de l'animation et de la mise à disposition des stades⁴⁶.

C'est dans ce cadre que le présent cahier territorial examine les conditions de préparation et d'accueil du tournoi de la ville de Saint-Denis.

⁴⁶ Strasbourg et Nancy ont par la suite renoncé à être candidates.

I - Le poids des obligations contractuelles imposées par l'UEFA

Dans le cadre de la procédure définie par l'UEFA, les engagements pris au nom des collectivités d'accueil de l'Euro 2016 ne s'inscrivent pas dans un processus de négociation, particulièrement pour une ville comme Saint-Denis qui dispose sur son territoire d'un stade dont elle n'est ni propriétaire, ni gestionnaire.

Dans le cadre de son dossier de candidature et du contrat de ville hôte, la collectivité s'est engagée auprès de l'UEFA sur l'organisation d'une fan zone et d'un programme d'accompagnement, les obligations liées à l'organisation des matches relevant de l'exploitant du Stade de France⁴⁷, propriété de l'État.

Saint-Denis a développé un programme d'animations, centré sur la démonstration de son attractivité. L'organisation de ces animations et la réussite de leur déroulement ont permis à la municipalité de mettre en évidence son savoir-faire pour organiser ce type d'événement et sa capacité à mobiliser ses partenaires autour d'un projet de mise en valeur du territoire.

A - La mise en œuvre du contrat de ville hôte

La zone de supporters, dont les caractéristiques découlent directement des exigences du cahier des charges de l'UEFA, se présente comme un lieu de divertissement, d'une capacité de 10 000 personnes.

Suite au renforcement des mesures de sécurité, la fan zone initialement prévue sur la place de la Basilique et les espaces adjacents a été installée dans le parc de la Légion d'honneur, espace clos qui permet un double périmètre de sécurité.

Cette configuration prend en compte l'existence d'une fan zone dans le centre de Paris, les deux villages de supporters étant complémentaires, et s'accompagne d'un programme d'animations sur l'ensemble du territoire communal visant à faire participer les habitants, mais aussi à valoriser la ville auprès des 560 000 spectateurs attendus pour les sept rencontres au Stade de France.

⁴⁷ L'exploitation du Stade de France a été confiée à la société Consortium Grand Stade SA par convention du 29 avril 1995.

En termes de visibilité, au titre de la charte commerciale et promotionnelle, la collectivité détient le droit d'utiliser pour sa propre communication le logo de l'Euro 2016 avec le nom de la ville, logo présent à l'intérieur du stade et en toile de fond des conférences de presse.

La ville a valorisé ses outils de communication en diffusant dans la fan zone, chaque soir de match, le clip de promotion sur la ville (réalisé par l'UEFA) et en installant une signalétique innovante vers les principaux points d'intérêt touristiques ou lieux d'animation.

Ce programme a été aménagé en raison de l'évolution du cadre financier qui a présidé à la candidature de la ville en 2009, à savoir la suppression de la taxe sur les spectacles.

B - Les coûts à la charge de la collectivité

1 - Une opération déficitaire de 3 M€

Le budget de l'accueil de l'Euro 2016 a été bâti à partir du principe d'un financement intégralement couvert par les recettes liées à la compétition, sans nouvelles dépenses pour Saint-Denis.

Un budget prévisionnel équilibré a été présenté au bureau municipal le 29 septembre 2014, escomptant en recette principale près de 6 M€⁴⁸ de produit de la taxe sur les spectacles pour les matches de l'Euro 2016, auxquels s'ajoutaient la vente des espaces commerciaux, le mécénat et les subventions des institutions partenaires.

Depuis 2015, la taxe sur les spectacles a disparu, ce qui a conduit la ville à limiter le déficit qui allait en découler, en réduisant le programme prévu. Le bilan de l'opération pour Saint-Denis fait cependant apparaître des coûts supérieurs aux recettes, provoquant un déficit de 3 M€⁴⁹.

Le coût de l'opération, qui s'élève au total à 5,2 M€, est constitué essentiellement par la mise en place de la fan zone (plus de 3 M€) et par l'achat de 4 200 billets auprès de l'UEFA à hauteur de 811 500 €. Le solde comprend les dépenses relatives au programme d'animations, à la

⁴⁸ Cette estimation était fondée sur le produit de la taxe lié aux rencontres de la Coupe du monde de rugby de 2007 au Stade de France.

⁴⁹ Ne sont pas comptabilisés dans le bilan de l'opération les 2 M€ perçus par la ville au titre du fonds « héritage » de l'UEFA versés dans le cadre des travaux de rénovation d'équipements sportifs sans lien avec l'accueil de l'Euro.

communication, à la mise en œuvre des partenariats et à la rémunération des agents ayant contribué à l'accueil du championnat.

Les recettes (2,15 M€) comprennent principalement les participations financières de l'État et de l'UEFA à la sécurisation renforcée de la fan zone (à hauteur de 509 000 €) et les contreparties des partenariats locaux qui s'élèvent à plus de 1,5 M€.

2 - Les conséquences de la suppression de la taxe sur les spectacles

Si la ville n'a consenti aucune exonération fiscale, la disparition de la taxe sur les spectacles a déséquilibré le plan de financement initial.

Ainsi, une fois la catégorie et le nombre de rencontres du championnat connus, la recette de la taxe sur les spectacles a été réajustée à la hausse, estimée par Saint-Denis à 7,7 M€.

Or, la compensation par l'État fixée à partir de 2015 à hauteur du produit de cet impôt en 2013, atteint annuellement un montant de 2,7 M€ qui non seulement ne peut être affecté au bilan de l'organisation du championnat, mais surtout représente un montant bien inférieur à celui que la commune escomptait.

II - Un héritage fonctionnel : les dispositifs mis en œuvre dans le cadre de l'Euro 2016

L'événement représentait pour la commune une occasion de mettre en place de nouveaux modes de fonctionnement et de les pérenniser en vue d'événements à venir. La ville a fait le choix d'une gestion en régie de l'organisation de l'événement en recourant, en soutien dans cette démarche, à une assistance à la maîtrise d'ouvrage.

A - Le choix d'une gestion en régie accompagnée d'une assistance à la maîtrise d'ouvrage

Outre les agents de la police municipale et les équipes d'intervention de nettoyage ou d'animation notamment, la ville a mobilisé ses agents pour la mise en place d'un dispositif de volontaires.

Le nombre de volontaires nécessaire pour assurer du 10 juin au 10 juillet les missions d'accueil a été fixé à 97 personnes. Les volontaires ont été mobilisés pour trois grandes missions : accueil et information ;

gestion des projets du programme d'accompagnement en assistant les équipes de la ville dans la mise en place des animations ; logistique et organisation.

Ce dispositif, qui prévoit la reconnaissance des compétences des volontaires, a été conçu pour se pérenniser et se réactiver lors d'autres événements à venir, voire s'étendre à d'autres événements non sportifs.

Parallèlement, la ville a souhaité établir le programme d'animations en recourant à une assistance à maîtrise d'ouvrage ayant pour objet la conception de la programmation globale, en incluant la définition des lieux permettant d'assurer une liaison entre le Stade de France et le centre-ville.

Par la suite, un marché de régie générale et d'assistance technique pour l'organisation de l'accueil de l'Euro 2016 a été passé. Il a consisté notamment à définir les besoins techniques nécessaires à l'exploitation de la fan zone et des espaces dans la ville et à assurer la régie de l'événement, notamment en coordonnant l'ensemble des interventions prévues.

B - Un héritage en partie mesurable

La commune considère ne pas disposer de données sérieuses sur les retombées économiques et sociales qui viendraient corroborer les annonces qui résultent de l'étude du CDES⁵⁰ conduite en 2014 à la demande de l'UEFA.

D'après cette étude, les retombées économiques locales étaient évaluées à 221 M€ et 203,5 M€ de dépenses spectateurs : or, l'étude fondait son calcul sur un panier moyen de 353 € par jour et par personne, alors que les caractéristiques de la commune et sa proximité avec Paris ne répondent pas au modèle économique retenu.

Dès sa candidature, la commune a fixé des objectifs d'autres natures qu'économique et sociale, l'évaluation de l'héritage du championnat devant prendre en compte les retombées d'image, même si des réalisations concrètes peuvent être mises à l'actif de l'événement.

L'héritage matériel de l'accueil du championnat se retrouve principalement dans le cadre des travaux de rénovation d'équipements sportifs, avec la création d'un terrain synthétique et la réfection de deux autres terrains du parc des sports Auguste-Delaune, réalisés grâce aux financements du fonds « héritage » de l'UEFA. Ces travaux avaient

⁵⁰ CDES : Centre de droit et d'économie du sport.

vocation à être réalisés, mais le fonds créé dans le cadre de l'accueil du championnat en a accéléré la programmation.

Un autre projet autour de la culture et des savoir-faire locaux a été soutenu par la ville, en partenariat avec d'autres collectivités : le parcours Street Art le long du canal Saint-Denis entre le centre-ville, le Stade de France et la Villette à Paris.

La mise en place de partenariats au titre du programme d'animations et la coopération entre plusieurs institutions travaillant en mode projet participent à la réalisation d'actions concertées pour des événements futurs.

Plusieurs opérations de formation et de recrutement ont été organisées avec des prestataires de l'UEFA intervenant à Saint-Denis et à Paris, au sein des stades et des fan zones, sur trois secteurs d'activité : sécurité, restauration et propreté. 112 habitants du territoire de Plaine Commune ont été recrutés et 58 habitants formés au certificat de qualification professionnelle « Agent de prévention et de sécurité ».

CONCLUSION

La suppression de la taxe sur les spectacles a modifié l'équilibre financier de l'accueil du tournoi, en laissant une charge à la ville, malgré la réduction des dépenses du programme prévu.

En revanche, l'évaluation de l'héritage du championnat dépasse le seul bilan financier de l'opération ; les retombées liées au dynamisme des partenariats et de l'engagement de la population, qui était un des objectifs de la ville, sont à prendre en compte.

Le stade Geoffroy-Guichard de Saint-Étienne

Introduction

La candidature française à l'accueil de l'Euro 2016, envisagée dès 2007 par la Fédération française de football (FFF), a été déposée auprès de l'UEFA en mars 2009.

Le processus de sélection des villes françaises susceptibles d'accueillir les rencontres du tournoi s'est effectué sous l'égide de la FFF entre avril 2009 et novembre 2009.

Le 11 novembre 2009, la FFF a établi une liste de douze villes retenues comme candidates à l'accueil du tournoi. La liste comprenait les villes de Paris, Saint-Denis, Nice, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Saint-Etienne, Lyon, Lille, Lens, Strasbourg, Nancy⁵¹, au titre de l'animation et de la mise à disposition des stades.

C'est dans ce cadre que le présent cahier territorial examine les conditions de préparation et d'accueil du tournoi par la ville de Saint-Etienne.

⁵¹ Strasbourg et Nancy ont par la suite renoncé à être candidates.

I - Une rénovation du stade Geoffroy-Guichard préférée à la construction d'un stade neuf

A - Le choix économique et symbolique de la métropole, propriétaire du stade historique

La métropole de Saint-Etienne a placé le stade Geoffroy-Guichard et son projet de rénovation au cœur de sa candidature à l'Euro 2016.

Le choix de la rénovation de « l'âme du club, l'âme de la ville »⁵² a été présenté en bureau communautaire⁵³ comme un prérequis de la candidature à l'Euro 2016. La collectivité a justifié le choix de la rénovation par la valeur historique du stade Geoffroy-Guichard, le moindre coût économique (un équipement en « bon état », à proximité du centre-ville et assorti d'une desserte urbaine) et le faible impact écologique (la rénovation est économe en espaces naturels dans un projet où les équipements existants se reconstruisent sur eux-mêmes). L'opportunité de bénéficier de cofinancements semble aussi avoir contribué à la décision de la collectivité, la métropole estimant pouvoir bénéficier plus facilement du concours de l'État et des autres collectivités locales dans la perspective de l'Euro 2016 et pour une rénovation.

De son côté, la société « Association sportive de Saint-Etienne » (SASP ASSE) avait envisagé la construction d'un nouveau stade, sur un site situé au nord-ouest de la ville, partant du constat que, dix ans après la rénovation réalisée pour la coupe du monde de football 1998, une nouvelle rénovation offrait moins de pérennité à l'équipement. Le club ASSE esquissait un modèle économique ambitieux où il s'engageait à financer le stade à hauteur de 5 M€ par an (dont 2,5 M€ par an de ressources de *naming*). Il escomptait des recettes additionnelles issues de projets immobiliers, commerciaux et de loisirs à proximité du stade. Présenté à l'exécutif local en 2008, ce projet n'a pas vu le jour.

Par ailleurs, l'appel à des investisseurs privés dans un partenariat public-privé a été étudié, en lien avec la mission d'appui aux partenariats public-privé. Ce scénario a été abandonné en l'absence de recettes annexes à l'opération, bonifiant les seules recettes attendues du stade, et par crainte d'un renchérissement des coûts pour la collectivité.

⁵² Selon le Maire -Président alors en fonctions- (Radio France Bleue, 4 juin 2015).

⁵³ Séance du 9 juillet 2009.

B - Une rénovation approfondie respectant des normes de l'UEFA plus souples que pour un stade neuf

En novembre 2008, la commission « Grands stades Euro 2016 », identifie le stade Geoffroy-Guichard parmi les « projets de rénovation profonde, visant à une transformation majeure de l'enceinte »⁵⁴. Les faiblesses du stade historique étaient les 12 000 places sans dossier, l'insuffisance des superficies annexes (vestiaires et sanitaires, loges, points de restauration, espaces médias), la médiocre qualité de certaines places (vue imparfaite du terrain de jeu, protection contre les intempéries), le nombre faible de places pour les personnes à mobilité réduite, enfin l'absence de système moderne de contrôle des titres d'accès.

Les travaux de rénovation, nécessaires pour remédier à ces défauts, impliquaient un niveau de normes pour l'Euro 2016 moindre que pour les stades neufs, même si l'UEFA indiquait que « les exigences spécifiques pour l'UEFA EURO 2016 sont beaucoup plus contraignantes que les exigences normales relatives aux matches de compétitions nationales ou même des matches de la Champions League de l'UEFA »⁵⁵.

À l'issue des travaux réalisés à l'occasion de l'Euro 2016, Geoffroy-Guichard offre 42 000 places assises, dont 41 965 places en net⁵⁶ (contre 35 616 places assises auparavant), et de meilleur confort.

II - Un coût à la place maîtrisé, un impact significatif sur les finances métropolitaines

A - Un co-financement public du coût de la rénovation

Saint-Etienne Métropole a engagé des dépenses de rénovation du stade à hauteur 65,1 M€ HT, bénéficiant des participations de la Région Rhône-Alpes et du département de la Loire (10,3 M€ de subvention au total). Au niveau national, le Centre national pour le développement du sport (CNDS) a apporté 8 M€ (6,9 M€ versés à ce jour), sur la base de 10 % du coût de rénovation estimé par une étude commandée par la métropole

⁵⁴ Rapport de la commission « Grands stades-Euro 2016 ».

⁵⁵ *Supra*.

⁵⁶ Déduction faite des places généralement neutralisées pour des raisons de sécurité.

en 2007. L'ADEME a également contribué au financement des dépenses relatives à la haute qualité environnementale. Les cofinancements représentent plus de 25 % du coût du stade.

En ce qui concerne les abords, la ville de Saint-Etienne (1,1 M€) et l'Établissement public d'aménagement de Saint-Etienne (0,54 M€) ont participé à leur financement, dont le coût s'élève à 4,26 M€ HT.

Le coût total de la place assise du stade Geoffroy-Guichard rénové s'élève à 1 544 € HT. Le gain de places pour un match étant d'environ 6 400 places (plus en Ligue 1 et moins en coupe européenne), le coût de la place assise supplémentaire atteint 10 254 €.

Au total, le stade rénové et ses abords représentent une dépense de 69,4 M€ HT (65,1 M€ + 4,3 M€). Le coût de la place assise s'établit à 1 653,7 € HT ou à 10 930 € HT le coût total de la place nouvelle.

B - Un impact significatif sur les dépenses d'investissement de la collectivité

Malgré les cofinancements obtenus, la rénovation du stade a pesé sur le budget métropolitain, représentant jusqu'à 53 % des dépenses d'équipement du budget principal en 2012, sur une moyenne de 30 % entre 2011 et 2015.

Tableau n° 9 : la part de la rénovation dans les dépenses d'équipement de la métropole

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Dépenses d'équipement de la métropole (y compris travaux en régie)</i>	28 947 638 €	50 983 324 €	61 810 545 €	43 662 749 €	26 761 193 €
<i>dont marché de conception-réalisation</i>	7 904 017 €	27 006 922 €	19 375 190 €	14 596 213 €	2 105 461 €
<i>Poids du marché dans les dépenses d'équipement</i>	27 %	53 %	31 %	33 %	8 %

Source : Cour des comptes, d'après retraitement des comptes de gestion

Compte non tenu des futurs remboursements de TVA, la rénovation du stade représente en moyenne sur les années de réalisation, 5 % du budget total de la métropole.

III - Un projet aux contours instables

A - Une offre de marché particulièrement basse, dépassée en exécution

La métropole de Saint-Etienne a choisi, par une délibération du 15 octobre 2009, de recourir à un marché de conception-réalisation au moyen d'un dialogue compétitif.⁵⁷ Sur le fondement de la complexité (cf. article 36 du code des marchés publics de 2006), la métropole a eu recours au dialogue compétitif au motif que « devant ce projet complexe, et malgré une étude de programmation détaillée, il apparaît donc que l'agglomération ne sera objectivement pas en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins notamment autour des conditions de réalisation des travaux ». Le choix du dialogue compétitif et du marché de conception-réalisation apparaît fondé, compte tenu de la complexité de l'opération.

Quatre candidats ont été sélectionnés par le pouvoir adjudicateur parmi les six candidatures déposées. La métropole a confié les travaux à un groupement dont l'offre était parmi les plus basses sur la tranche ferme (une offre à un prix final de 48,26 M€, contre une moyenne de 54,89 M€ pour les trois autres candidatures) et la plus basse sur la somme des tranches conditionnelles (1,8 M€, contre une moyenne de 3 M€ à l'échelle des trois autres candidats).

Or le marché de conception-réalisation sera exécuté à un prix qui, même en déduisant le coût des quatre avenants qui seront passés, s'avèrera supérieur au prix proposé par les candidats évincés à l'issue du dialogue compétitif.

⁵⁷ Délibération du 15 octobre 2009. L'avis d'appel public à la concurrence a été publié au BOAMP et au Journal officiel de l'Union européenne le 18 novembre 2009.

B - Des besoins fluctuants à l'origine du sous-dimensionnement du marché initial

Si la procédure de marché selon le dialogue compétitif a un coût significatif (1 M€ d'indemnisation des candidats), son avantage réside dans une définition des besoins plus précise. Or, le projet de rénovation n'a cessé de se modifier. L'exécution du marché a donné lieu à quatre avenants, pour un montant total de 7,3 M€ HT, soit l'équivalent de 15,2 % de la tranche ferme du marché initial, correspondant à une modification substantielle de l'équilibre du marché, légèrement supérieure au seuil jurisprudentiel de 15 %.⁵⁸

Ces avenants trouvent leur origine dans des hésitations du maître d'ouvrage ou dans les exigences de sécurité imposées par les services de l'État, indépendamment de contraintes posées par l'UEFA pour l'accueil du tournoi.

L'avenant relatif à l'angle sud-est du stade ne trouve pas de justification dans les exigences de capacité posées par l'UEFA, dans la mesure où la capacité d'accueil du stade avant rénovation (35 616 spectateurs) y répondait déjà. Par cet avenant, l'exécutif de Saint-Etienne Métropole a souhaité que « des possibilités d'extension futures soient préservées pour la création d'un niveau de tribune supplémentaire »⁵⁹. De surcroît, la réalisation des travaux de cet avenant a retardé la livraison du stade de 6 mois, au terme de 3 ans et demi de travaux sur l'enceinte du stade. De même, la construction d'un restaurant et d'un musée avait été évoquée puis abandonnée. Pourtant, après la notification du marché, le projet de musée a repris corps à la demande, semble-t-il, du club en lien avec le département de la Loire prêt à allouer une subvention au projet (6 M€, dont 2,6 M€ fléchés sur le musée).

Par ailleurs, la réalisation de la pelouse, initialement prévue dans une tranche conditionnelle du marché, a finalement été traitée en dehors du marché. Afin de répondre aux normes de l'UEFA et de la ligue 1, la collectivité a fait le choix de la dernière génération de pelouse sportive hybride, technologie aux coûts d'acquisition et d'entretien élevés. La pelouse a été réalisée pour un montant de 1 M€ HT, auquel s'ajoute

⁵⁸ Cf. arrêt du Conseil d'État, 19 janvier 2011, SARL Entreprise Mateos : pour apprécier les effets d'un avenant sur les marchés auxquels il se rapporte, il convient d'évaluer la hausse du prix global qui en résulte et non, s'il s'agit d'un marché unique, les conséquences qui en résulteraient lot par lot (code des marchés publics 2006 commenté, édition 2015).

⁵⁹ Délibération du 25 octobre 2012.

l'acquisition du matériel de maintenance et d'entretien nécessaire pour un premier coût d'acquisition de 200 000 €.

Au total, la définition des besoins et ainsi l'exécution des contrats ont été chaotiques, d'autant que si la réception des travaux a été prononcée sans réserve le 4 janvier 2015, le prestataire a présenté une réclamation de près de 1 M€ (prestations non prévues dans l'offre et contraintes intervenues dans l'exécution des travaux). Contestée par le maître d'ouvrage, cette réclamation a abouti à une transaction d'un montant de 320 000 € HT.

IV - Une exploitation du stade sans garantie de soutenabilité

A - Un modèle économique non anticipé

Comme la ville de Saint-Etienne auparavant, Saint-Etienne Métropole assure directement l'exploitation commerciale du stade, elle dispose de deux principaux occupants : le club résident ASSE et un délégataire qui commercialise les salons du stade.

La collectivité exploitante n'a pas établi de plan d'affaires, validé éventuellement par un cabinet extérieur spécialisé, permettant de mettre en regard les charges et les produits d'exploitation du stade rénové. Si la métropole a défini de façon large la vocation commerciale du stade (compétitions sportives de football et de rugby, accueil de spectacles, manifestations de solidarité et de soutien au sport amateur), un tel périmètre ne saurait constituer en soi un plan prévisionnel d'activités et de recettes.

En fait, escomptant une revalorisation de la redevance acquittée par le club résident, la collectivité propriétaire et exploitante du stade Geoffroy-Guichard s'est engagée dans la rénovation sans bâtir un modèle économique adapté, ni s'assurer de la soutenabilité du coût d'exploitation et d'entretien d'un équipement auquel elle a consacré 65 M€.

B - Une redevance d'occupation du stade insuffisante pour couvrir ses charges

Aux termes de la convention signée le 1^{er} août 2011, et modifiée les 28 mars 2012 et 5 janvier 2015⁶⁰ entre la métropole et la société de l'ASSE (SASP), la mise à disposition du stade est consentie moyennant une redevance annuelle d'occupation du domaine public composée de deux parts : une part fixe de 1,41 M€ TTC et une part variable comprise entre 15 % et 25 % du chiffre d'affaires réalisé dans le stade, à partir d'un seuil de 10 M€. Un montant de 573 058 € de part variable a été ainsi perçu pour la saison 2015/2016. Les prestations de nettoyage et de maintenance sont à la charge du club (130 000 € en 2015) et la métropole loue au club des locaux (loyer d'environ 52 000 €). La convention pour la saison 2016-2017 a reconduit le montant de part fixe de la saison précédente, accrue d'un loyer pour les parkings (95 480 €).⁶¹

Selon le mode de calcul préconisé par France Domaine, la redevance du club devrait s'établir à près de 2 M€, avec une part fixe moindre (1,2 M€) mais une part variable moyenne de 800 000 € activée sur la base d'un chiffre d'affaires moyen de 12,5 M€.

Le niveau actuel de la redevance totale est donc faible et de surcroît il ne couvre pas le coût réel d'entretien et de maintenance du stade rénové (2,6 M€ par an). La métropole devrait reconsidérer le montant et le mode de calcul de la redevance d'occupation du stade.

Au total, si la question du bon niveau de la redevance ne peut être qu'un sujet de préoccupation pour le club (notamment au regard de son temps d'occupation), il s'avère que sa minoration trop importante expose la métropole à un double risque, juridique et de soutenabilité des coûts d'entretien et d'amortissement de son stade. La difficulté économique et financière que soulève cette situation renvoie à la capacité de la collectivité à diversifier la commercialisation du stade, compte tenu de sa rénovation et surtout du rehaussement de sa jauge.

⁶⁰ Ladite convention en vigueur arrivait à échéance le 30 juin 2016.

⁶¹ En vigueur sur la période allant du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2017.

C - Un modèle économique à trouver face au surdimensionnement du stade

Le nombre de places inoccupées est passé d'environ 7 000 en moyenne à 12 000 en moyenne avec la nouvelle jauge. Le taux de fréquentation du stade à l'occasion des matches affiche une moyenne stable, culminant à plus de 80 % au cours des dernières saisons sportives. Toutefois, la saison 2015/2016 a présenté un taux en baisse, à 71 %.

Le club constate que la nouvelle jauge requiert une politique d'invitation gratuite conséquente pour atteindre ce taux de remplissage (voire de fermeture de certaines zones) afin de satisfaire aux exigences des diffuseurs TV. Après déduction des places sur invitation, le nombre moyen de spectateurs payants au cours de la saison 2015/2016 se limite à 27 175, équivalent à un taux de fréquentation payante de seulement 65 %. S'il est trop tôt pour mesurer l'existence ou non d'un effet « nouveau stade », il faut constater sur le début de la saison 2016/2017 que le nombre moyen de spectateurs payants par match est de 21 835, avec un nombre de places inoccupées en augmentation.

La métropole estime que la nouvelle jauge de 42 000 places brutes, supérieure à la capacité minimale exigée par l'UEFA pour l'Euro 2016 (les termes de référence du tournoi exigeaient une capacité nette de 30 000 places pour les stades accueillant des matches de poule), est adaptée au besoin du bassin de l'agglomération stéphanoise. Elle reconnaît cependant que des marges de valorisation existent.

Par ailleurs, la modification de l'offre de places (disparition des places debout, augmentation des espaces VIP) impose une évolution des habitudes de consommation du spectateur/supporter. Bien que demandée par des élus métropolitains en 2010, aucune étude n'a été réalisée sur la sociologie des supporters et spectateurs du stade.

CONCLUSION

La rénovation de Geoffroy-Guichard représente un coût total de 69,4 M€ HT pour les finances publiques locales. Sa réalisation a entraîné un surcoût de plus de 30 % par rapport au prix total de l'offre finale retenue du marché de conception-réalisation.

La rénovation de l'enceinte a créé une jauge d'une capacité supérieure, qui correspondait aux attentes de l'UEFA mais qui est probablement surdimensionnée pour la clientèle habituelle de Geoffroy-

Guichard. L'opération n'a pas encore engendré d'effet « nouveau stade » en termes de fréquentation.

Cette rénovation impose un rehaussement des redevances sportives dues par le club, tant pour des motifs légaux que de soutenabilité financière pour la collectivité ; elle appelle une augmentation de l'occupation effective du stade, grâce à une diversification des activités. Il s'agit d'un défi pour la collectivité propriétaire, qui reste, à ce jour, gestionnaire du stade.

Le stadium de Toulouse

Introduction

La candidature française à l'accueil de l'Euro 2016, envisagée dès 2007 par la Fédération française de football (FFF), a été déposée auprès de l'UEFA en mars 2009.

Le processus de sélection des villes françaises susceptibles d'accueillir les rencontres du tournoi s'est effectué sous l'égide de la FFF entre avril 2009 et novembre 2009.

Le 11 novembre 2009, la FFF a établi une liste de douze villes retenues comme candidates à l'accueil du tournoi. La liste comprenait les villes de Paris, Saint-Denis, Nice, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Saint-Etienne, Lyon, Lille, Lens, Strasbourg, Nancy, au titre de l'animation et de la mise à disposition des stades⁶².

C'est dans ce cadre que le présent cahier territorial examine les conditions de préparation et d'accueil du tournoi de la ville de Toulouse.

⁶² Strasbourg et Nancy ont par la suite renoncé à être candidates.

I - Une procédure de marché peu convaincante, une exécution régulière

La commune de Toulouse est propriétaire du Stadium depuis 1937. Elle a conçu et réalisé l'essentiel des travaux de réaménagement nécessaires à la tenue de l'Euro 2016. Depuis le 1^{er} janvier 2016, Toulouse Métropole⁶³ s'est substituée à la commune, la compétence stade lui ayant été transférée.

La rénovation du Stadium municipal de Toulouse conduite à l'occasion de l'Euro 2016 a été effectuée sous maîtrise d'ouvrage publique, la ville estimant mieux maîtriser les coûts et les risques grâce à un pilotage interne conduit par ses services.

La commune a mis en place un marché de maîtrise d'œuvre pour la conception du projet sous la forme d'un marché négocié. Contrairement à la procédure d'appel d'offres dont l'utilisation n'est soumise à aucune condition, la procédure négociée ne peut être utilisée que dans des circonstances exceptionnelles.

La commune a retenu la procédure définie aux articles 74-III-alinéa 5-b et 35-I-2 du code des marchés publics qui prévoit la possibilité de passer des marchés négociés de services à la condition que les spécifications ne peuvent être précisément définies au stade de l'élaboration des pièces du contrat. Or, le caractère incertain du projet n'est pas convaincant, la commune disposant d'une estimation précise des besoins à l'issue d'une première étude préalable.

Même si les marchés ne sont pas tous clôturés au moment de la rédaction du présent rapport, il ressort qu'au vu des pièces administratives et techniques communiquées, l'exécution des marchés a été à ce stade régulière.

⁶³ En vertu des délibérations n° DEL-15-374 du 25 juin 2015 et n° DEL-15-582 du 29 septembre 2015.

II - Des travaux mesurés, financés par les personnes publiques

A - Une capacité d'accueil diminuée

Le projet initial de la commune envisageait la possibilité d'augmenter le nombre de places jusque 42 000. Toutefois, la commune qui a estimé se trouver face à un contexte budgétaire tendu, a revu fin 2013 l'opération à la baisse. Les travaux ont consisté en fin de compte à démolir 22 000 places pour en reconstruire 20 000 au confort augmenté, réduisant la capacité du stade à 33 150 places (contre 35 775 auparavant), dont 716 « sièges VIP » (inchangé) et 33 loges (6 de plus). Toulouse disposait ainsi du stade le plus petit des villes hôtes du tournoi.

B - Un coût d'investissement à la place modeste

Le coût des travaux à la place, rapporté à la capacité nette totale, est de 1 272 € (ou 1 277 € avec les travaux annexes), soit là aussi le coût le plus faible des opérations menées pour la mise à niveau des stades de l'Euro 2016. Le nombre de places VIP et de loges n'est que très légèrement rehaussé, car l'offre de ce type de prestations, selon le club résident, est suffisante en l'état.

**Tableau n° 10 : données provisoires relatives au projet
de rénovation du Stadium**

	en euros
<i>Mode de construction / rénovation</i>	MOP
Capacité nette (1)	31 500
Coût du stade constaté (A)	40 080 398
Coût des programmes annexes	
Coût des aménagement et des dessertes	146 765
Coût total de l'investissement (B)	40 227 163
Coût du stade à la place = (A) / (1)	1 272
Coût de l'investissement à la place = (B) / (1)	1 277

Source : Cour des comptes d'après données commune de Toulouse

C - Une rénovation cofinancée à 40 %

Les subventions publiques pour la rénovation du Stadium s'élèvent à 18,3 M€ pour un montant prévisionnel total de dépenses de 45,9 M€ ; le reste du financement a été assuré intégralement par la ville et la métropole.

Tableau n° 11 : répartition des subventions publiques

Centre national pour le développement du sport	6 000 000
Région Midi-Pyrénées	6 000 000
Département de la Haute-Garonne	6 370 000
Total	18 370 000

Source : Cour des comptes, d'après arrêtés attributifs de subventions

Au regard des critères du CNDS et de la baisse relative de la capacité d'accueil, les subventions publiques ont induit un effet de levier très limité.

III - Un modèle économique du stade imparfait

A - Une relative méconnaissance des nouveaux coûts de fonctionnement

Comme les autres villes candidates à l'Euro 2016, la commune a sollicité la fédération française de football afin que celle-ci évalue le coût de mise à disposition du Stadium à l'UEFA. La fédération, après expertise, a proposé de fixer le montant de la redevance à hauteur de 312 747 € par match.

Il est en revanche moins normal que la collectivité n'ait pas chiffré le coût annuel d'exploitation du stade après travaux. En effet, la commune estime, faute d'études spécifiques, que les coûts de fonctionnement après la rénovation, devraient être identiques à ceux du stade ancien, la capacité du Stadium n'ayant pas été profondément modifiée. Elle indique un coût annuel d'exploitation compris entre 1,5 M€ et 2 M€ en fonction du nombre de matches organisés et du périmètre mis à disposition⁶⁴.

⁶⁴ Le TFC dispose, en plus du terrain d'honneur, des terrains d'entraînement situés dans l'enceinte du Stade.

B - Un niveau de redevance ignorant l'investissement consenti

1 - Une redevance incomplète au suivi insuffisant

La commune a signé une convention de mise à disposition du Stadium municipal avec la S.A.S. Toulouse Football Club le 22 décembre 2004, pour une durée de 15 ans.

Le montant de la redevance annuelle est fixe et s'élève à 200 000 € TTC, révisée annuellement au 1^{er} janvier, sur la base de la variation de l'indice INSEE du coût de la construction. Le montant n'a jamais été actualisé.

Par ailleurs, la commune autorise dans cette convention le club à réaliser les travaux et aménagements nécessaires, notamment sur la tribune sud. Or, la prise en charge de ces travaux par le club résident n'est pas non plus prise en compte dans le calcul de la redevance. Au surplus, le club loue une partie des locaux à des sociétés organisatrices d'événements. Ce revenu annexe ne fait pas l'objet d'une contrepartie.

Enfin, les coûts de fonctionnement du Stadium pris en compte pour calculer la redevance actuelle n'intègrent pas les terrains d'entraînement situés autour du Stadium.

Le club résident fait observer que cette convention est précaire et temporaire, mais ces caractéristiques ne sont pas spécifiques au cas du stade : elles sont au contraire propres à toute occupation du domaine public (articles L.2122-2 et L.2122-3 du code général de la propriété des personnes publiques). Quant aux travaux supportés par le club, ils ont été définis de façon contractuelle entre les parties, ce qui leur retire tout caractère exorbitant de droit commun, leur finalité en outre est d'améliorer l'activité commerciale du club (loges, boutiques, buvettes...).

2 - Une redevance historique faible et non actualisée

Le montant de la redevance versée par le club résident est le plus faible parmi tous les stades retenus pour l'organisation de l'Euro 2016⁶⁵. Plus généralement, cette redevance fait partie des plus faibles versées en Ligue de football professionnel. Elle est très éloignée du coût d'exploitation du stade que supporte la collectivité.

⁶⁵ Ce sont les stades Euro 2016 qui font l'objet d'une convention d'occupation avec le club résident.

Elle n'a pas été actualisée à l'issue et sur le fondement des travaux réalisés par les personnes publiques pour 40 M€.

En l'état, le loyer versé par le club à la collectivité publique propriétaire est susceptible d'être qualifié d'aide indirecte tant son montant est nettement inférieur au prix du marché. Le montant de la redevance annuelle (part fixe et part variable sur le chiffre d'affaires) est estimé, selon le mode de calcul préconisé par France Domaine, à un peu plus d'un million d'euros (répartis de façon égale entre part fixe et part variable).

C'est la raison pour laquelle les services du ministère des sports ont demandé à la collectivité de réévaluer dès 2016 le montant de la redevance.

CONCLUSION

Si la commune n'a pas encore à ce jour réévalué le montant de la redevance, elle a indiqué à la Cour qu'une actualisation était en cours.

À défaut d'actualisation, l'opération de rénovation du Stadium accentuera les caractéristiques d'un modèle économique déséquilibré qui fait supporter à la collectivité le risque annuel d'exploitation dans une proportion excessive.

**Réponses des administrations,
des organismes et des collectivités
concernés**

Sommaire

Réponse du Premier ministre	117
Réponse du président de Bordeaux métropole et maire de Bordeaux.....	122
Réponse du président de la Métropole européenne de Lille	123
Réponse du président de la Métropole de Lyon.....	126
Réponse du président de Saint-Etienne Métropole et maire de Saint-Etienne	129
Réponse du président de Toulouse Métropole et maire de Toulouse	131
Réponse de la maire de Paris	132
Réponse du maire de Lyon	136
Réponse du maire de Marseille.....	137
Réponse du maire de Nice	145
Réponse du président de l'Olympique lyonnais groupe	154
Réponse du président de la SASP Olympique de Marseille	160
Réponse du directeur général du directoire de l'Olympique gymnase club (OGC) Nice Côte d'Azur	165
Réponse du président du Racing Club de Lens.....	165

Destinataires n'ayant pas d'observations

Président de la Fédération française de football
Directeur général de Nice éco stadium
Président de la SAS Euro 2016

Destinataires n'ayant pas répondu

Président du conseil régional des Hauts-de-France
Président de la communauté d'agglomération Lens-Liévin et maire de Lens
Maire de Saint-Denis
Président de l'Union des associations européennes de football (UEFA)
Président du conseil d'administration du club des Girondins de bordeaux
Président du Toulouse football club
Président du Lille olympique sporting club
Président de l'Association sportive de Saint-Étienne
Président du conseil d'administration du consortium Stade de France
Président de la S.A.S AREMA
Président de la S.A.S Foncière du Montout (Stade des Lumières)

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

1 - Concernant le modèle de financement des stades

La Cour relève que les opérations conduites sur les stades de l'EURO 2016 n'ont pas permis d'avancer dans les directions que préconisait le rapport de novembre 2008, remis au Premier ministre, François Fillon, et coordonné par Philippe Séguin, intitulé « Grands stades ». Ce rapport avait présenté la rénovation des stades comme une condition essentielle pour la réussite de la candidature française et un levier d'action permettant de rénover l'économie du football professionnel. Il est exact que les mesures d'accompagnement de cette évolution n'ont pas, dans leur ensemble, été mises en œuvre en amont de l'organisation de l'EURO 2016 pour les stades concernés. Les clubs professionnels ont donc manqué de « signaux » en leur faveur pour s'engager dans des partenariats équilibrés avec les collectivités locales, les constructeurs d'enceintes sportives ainsi que les exploitants.

Toutefois, si l'évolution du modèle de financement du sport professionnel a été amorcée plus lentement que prévu, le mouvement a été engagé. Les débats et réflexions liés au financement des enceintes des sports professionnels font désormais partie des sujets qui animent la réflexion publique sur le sport. Outre la réforme de la taxe sur les spectacles permettant d'aligner le traitement fiscal de la billetterie entre les spectacles sportifs et culturels et mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2015, un comité de filière relatif à l'économie du sport a été installé en 2015 par les ministres concernés. Celui-ci a notamment pour mission de favoriser la transition vers des équipements sportifs majeurs privés. Ces objectifs ont été posés à nouveau dans le cadre de la Grande conférence pour le sport professionnel qui a conduit à l'élaboration la loi n° 2017-261 du mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs. Le principe des garanties d'emprunt a été introduit dans la loi ainsi que l'allongement de la durée de validité du numéro d'affiliation des clubs professionnels de façon à leur donner une plus grande sécurité économique.

2 - Concernant le pilotage de l'évènement

Le rapport souligne que le cadre juridique et le pilotage opérationnel ont été maîtrisés par l'UEFA. Les nombreux exemples présentés comme les lettres de garantie à sens unique ou encore l'exonération fiscale consentie à l'EURO 2016 SAS, témoigneraient de l'asymétrie des relations entre les parties prenantes à l'organisation de l'EURO 2016.

Il me semble toutefois que le rapport minimise les acquis obtenus par l'action commune des villes et de l'État vis-à-vis de l'UEFA et de l'EURO 2016 SAS. Cette organisation a permis notamment d'obtenir de la part de l'UEFA :

- 20 millions d'euros pour la fédération française de football ;
- 20 millions d'euros pour des investissements d'équipements sportifs de proximité comme des « city stades » dans les villes hôtes et des animations à but social pendant la compétition ;
- l'abondement à hauteur de 4 millions d'euros des dépenses inhérentes à la sécurisation des « fans » zones ;
- la possibilité, après négociation, pour les villes d'introduire leurs propres sponsors dans les « fans » zones.

Ces financements, obtenus après négociation avec l'UEFA, viennent en contrepartie des exonérations fiscales dont a bénéficié l'EURO 2016 SAS dans le cadre du dispositif GESI⁶⁶ construit pour renforcer l'attractivité de la France et développer une politique d'accueil des grands événements sportifs. L'exonération fiscale consentie à l'EURO 2016 SAS est estimée par la Cour des comptes à 65 M€. Un travail est actuellement en cours au sein du Ministère des Sports afin de déterminer avec précision les implications fiscales de ce dispositif.

Il convient également d'analyser ce dispositif au regard des retombées économiques de l'événement. A ce titre, l'étude commandée par le ministère des sports auprès du Centre de Droit et d'Économie du Sport de Limoges (CDES Limoges) et de Keneo a permis d'estimer l'impact économique de l'événement à plus de 1,2 milliard d'euros dont 74,9 millions d'euros de recettes fiscales.

Au-delà de ces acquis, l'action du délégué interministériel aux grands événements sportifs (DIGES) doit être capitalisée dans le cadre des prochaines candidatures permettant, en amont, de mieux équilibrer le rapport de force avec l'organisateur et de définir les politiques publiques les plus pertinentes pour d'autres grands événements. C'est notamment le cas pour le programme « Tous prêts » qui a été mis en œuvre pour les championnats du monde de handball et de hockey sur glace en 2017. Un tel soutien en amont des événements est de nature à créer un lien immédiat

⁶⁶ Dispositif GESI créé par l'article 51 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, qui a intégré au code général des impôts un nouvel article 1655 septies

entre les fédérations porteuses des candidatures et l'État, et à affirmer la souveraineté de celui-ci face aux grandes organisations internationales.

Cette réflexion sur le rôle du DIGES rejoint les conclusions du récent rapport d'information présenté en juin 2016 par les députés Valérie Fourneyron et François Rochebloine sur « la diplomatie sportive de la France et son impact économique ».

3 - Concernant l'évaluation socio-économique des grands événements sportifs

La Cour regrette l'absence d'évaluation préalable de l'Euro 2016 et de l'utilisation de l'étude ex ante réalisée par le Centre de Droit et d'Économie du Sport de l'université de Limoges (CDES de Limoges) commanditée par l'organisateur lui-même, l'UEFA.

Il est exact qu'aucune étude d'impact n'a été réalisée en 2008 au moment du choix de la France de candidater à l'organisation de l'EURO 2016. Toutefois, depuis lors, une méthodologie d'évaluation des grands événements sportifs a été réalisée en 2014, sous l'égide du DIGES⁶⁷. C'est sur cette base qu'une étude, spécifiquement fondée sur l'impact économique de court terme de l'EURO 2016 et réalisée au niveau national a été commandée par les pouvoirs publics.

Celle-ci a été réalisée conjointement par le CDES de Limoges et le cabinet KENEO, sélectionnés par un comité de pilotage indépendant, avec l'appui du conseil scientifique de l'Observatoire de l'Économie du Sport. Le comité de suivi de l'étude inclut des représentants de la direction générale du Trésor et de l'INSEE pour garantir la cohérence des résultats avec les modèles de prévision macroéconomique.

La restitution de cette étude a eu lieu le 10 janvier 2017⁶⁸. Les résultats de l'évaluation ont permis de mieux mesurer l'impact sur un territoire de référence des dépenses découlant de la tenue d'un grand événement sportif et de déterminer les sources des écarts avec l'étude ex ante initiée par l'UEFA elle-même en 2015.

La méthodologie ainsi arrêtée facilitera la prise en compte anticipée de l'impact des futurs grands événements sportifs internationaux qu'organisera, ou souhaitera organiser, la France dans les années qui viennent.

⁶⁷ Colin Miège, « Rapport sur l'évaluation économique, sociale, environnementale et médiatique des grands événements sportifs internationaux », DIGES, décembre 2014

⁶⁸ <http://www.sports.gouv.fr/accueil-du-site/a-la-une/article/L-EURO-2016-UNE-REUSSITE-A-TOUS-LESNIVEAUX>

Par ailleurs, en confiant à l'OCDE une revue des performances de la France dans le cadre de l'organisation de l'EURO 2016, le Gouvernement a souhaité élargir le champ de l'évaluation des grands événements sportifs internationaux. Cette initiative conduite sur la base d'une contribution volontaire de la France au comité LEED (Local Economic and Employment Development), saluée par les membres de l'organisation, s'est traduite par plusieurs actions, documentées par un rapport remis au ministre de la ville, de la jeunesse et des sports le 21 mai 2016⁶⁹. La première démarche a reposé sur un accompagnement des villes hôtes pour la finalisation de leur programme d'accueil sur la base des meilleures pratiques observées à l'étranger dans le cadre de l'organisation d'un grand événement sportif ou culturel (exemple de Cape Town, Glasgow, Manchester, Poznan). Le rapport présente ces meilleures pratiques.

La seconde démarche a consisté en une évaluation des Grands Evénements Sportifs (GESI) dont l'Euro 2016. Elle a conduit à arrêter des principes directeurs relatifs à l'organisation des GESI qui intègrent les instruments de bonne gouvernance de l'OCDE et qui ont été approuvés par le comité LEED de l'OCDE.

Il convient enfin de signaler les initiatives prises pour structurer les marchés du sport en filière industrielle depuis mars 2016. Ces multiples démarches convergent pour construire un corpus de connaissances précieux de nature à mieux appréhender les décisions d'accueil des GESI.

4 - S'agissant des recommandations de la Cour

En ce qui concerne la mise à niveau, au regard des investissements consentis, des redevances dues par les clubs professionnels propriétaires des stades, le rapport met en exergue la grande hétérogénéité des modèles économiques liant les collectivités locales, les exploitants et les sociétés sportives. Il fait également état d'écarts parfois significatifs existants entre la redevance payée actuellement par certains clubs aux collectivités et l'estimation d'une redevance « juste ». Ces observations reposent sur les travaux engagés par France Domaine et le ministère en charge des sports. A ce titre, il convient de rappeler que ces travaux n'étaient pas définitifs lorsqu'ils ont été communiqués à la Cour.

Comme le rapport le mentionne, la formule initiale repose sur une part fixe devant tenir compte à la fois de la valeur locative et du coût d'entretien (maintenance et gros entretien-renouvellement) et une part

⁶⁹ Debra Mountford, « Les événements sportifs internationaux et le développement local - La France face à l'Euro 2016 », rapport OCDE, 17 mai 2016

variable assujettie au chiffre d'affaires généré par l'exploitation de l'enceinte. Cette formule initiale comporte des imperfections qui sont en cours de révision. En effet, sur la part fixe, cette formule pouvait ne pas garantir un niveau de redevance permettant de couvrir l'ensemble des coûts d'entretien et de maintenance à la charge des collectivités locales. A contrario, sur la part variable, cette formule engendrait des niveaux de redevance pouvant fragiliser la situation financière de certaines sociétés sportives (dans le cas d'un chiffre d'affaires important généré par l'enceinte sportive, l'absence de plafonnement de la part variable entraînait des niveaux de redevance pouvant être considérés comme confiscatoires).

Afin de résoudre ces difficultés et de proposer une formule permettant de calculer une redevance plus adéquate, des travaux sont en cours entre le ministère chargé des sports et France Domaine, en concertation avec l'Association Nationale des Élus du Sport (ANDES) et les ligues professionnelles. Ils devraient conduire d'ici la fin de l'année à une nouvelle notification auprès de la Commission européenne.

En ce qui concerne le mode de gestion de la manifestation qui associerait les acteurs publics, assurerait la transparence des dépenses supportées par chaque partenaire et incorporerait un mécanisme d'intéressement en rapport avec les résultats financiers, la formule du groupement d'intérêt public (GIP) serait vraisemblablement la plus équilibrée. Celle-ci avait prévalu pour la coupe du monde de rugby. Mais elle ne s'avère pas toujours adaptée au fonctionnement des comités d'organisation qui possèdent souvent une activité commerciale prépondérante. Plusieurs formules sont donc possibles, sous réserve, comme le souligne la Cour, que les pouvoirs publics soient associés à la gouvernance et qu'un échange intervienne sur la répartition des profits générés.

La France mène une action déterminée et résolue au sein des instances communautaires et internationales pour garantir un partage plus équilibré des dividendes des GESI entre les propriétaires d'événements et les territoires d'accueil. Elle a encore récemment rappelé, dans le cadre de la présidence néerlandaise de l'UE, la nécessité de la transparence — notamment financière — et de la qualité des partenariats publics / privés comme garanties de la bonne organisation des grands événements sportifs internationaux⁷⁰.

⁷⁰ Voir sur ce point les conclusions du conseil de l'UE sur le renforcement de l'intégrité, de la transparence et de la bonne gouvernance dans le cadre des grandes manifestations sportives du 1^{er} juin 2016.

Je crois également utile de souligner que c'est bien une structure de type GIP qui a été retenue dans le cadre de la candidature de Paris pour l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. En cas d'obtention des Jeux, le futur comité d'organisation (COJO) associera étroitement les pouvoirs publics à sa gouvernance et prévoira explicitement une répartition partagée des profits éventuellement dégagés.

Enfin, l'ensemble des évolutions initiées par le Gouvernement me semblent répondre aux recommandations de la Cour s'agissant d'une corrélation plus forte entre l'engagement politique et la mesure du coût budgétaire de l'événement, la mise en place en amont d'un appareil d'évaluation des retombées économiques de court et long terme et l'instauration d'un dispositif de promotion économique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE BORDEAUX MÉTROPOLE ET MAIRE DE BORDEAUX

Je me félicite des points positifs mis en exergue dans le rapport public qui confirme que les prévisions de coûts du nouveau stade ont été globalement respectées et que la ville de Bordeaux s'est efforcée de maîtriser les risques d'exploitation. Il souligne par ailleurs et en conclusion la relative modestie de l'effort financier résiduel qui devra être supporté par la collectivité publique sur la durée du contrat pour la construction et l'exploitation de ce nouvel équipement d'envergure. Je vous remercie également d'avoir tenu compte des premières observations que je vous avais communiquées.

Le cahier territorial appelle toutefois de ma part quelques observations complémentaires.

Au II-B, il pourrait être indiqué dans le commentaire relatif au coût net pour les collectivités publiques que ce coût pourrait être minoré par la perception de recettes non garanties prévues contractuellement. Le contrat prévoit en effet que la Ville pourra percevoir :

- du partenaire des recettes additionnelles partagées représentant 60 % des recettes perçues au-delà du montant des recettes nettes garanties,*
- un intéressement au chiffre d'affaires du club résident, le FG Girondins de Bordeaux.*

Ces recettes additionnelles, sur la durée du contrat, pourraient atteindre au maximum 9 M€ pour la première et 6 M€ pour la seconde.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE

Vous soulignez en premier lieu le rapport de force inégal entre l'UEFA et les organisateurs publics. Si l'on peut constater avec vous que les services de l'État auraient pu être plus présents auprès des collectivités, à l'exception des services du Préfet en matière de sécurité dont les interventions ont été à la fois précieuses et efficaces, je souhaite insister sur le fait que les collectivités hôtes ont su s'organiser pour peser. Afin de créer un dialogue plus équilibré, les 10 sites hôtes de l'Euro 2016 ont fait le choix de créer sous la forme associative le « Club des sites », présidé par Monsieur Alain Juppé.

Parmi les réussites les plus notables de cette démarche, pour la première fois dans le cadre de l'organisation d'un championnat d'Europe de football, l'UEFA a répondu favorablement à l'attente du « Club des sites » de dégager une dotation de 20 millions d'euros pour financer des équipements sportifs de proximité dans les villes-hôtes. 20 000 places de football dans le cadre de l'opération « 20 000 sourires » ont également été obtenues pour ouvrir plus largement l'accès aux rencontres. Enfin, au regard du contexte sécuritaire, nécessitant des renforts logistiques (vidéo-surveillance, périmètres de sécurité, dans la Fan Zone notamment) et humains (palpations systématiques...), le « Club des sites » a obtenu une aide financière de la part de l'UEFA. C'est également la première fois, dans l'organisation des événements sportifs internationaux, que l'organisateur a accepté de payer un loyer pour la mise à disposition des équipements.

Si au final, le retour aux collectivités hôtes peut être considéré comme inférieur à ce qu'on aurait pu attendre d'un tel événement, le « Club des sites » a su impliquer financièrement l'UEFA plus qu'initialement prévu, ce qui est selon moi une leçon à retenir pour l'accueil et l'organisation de prochaines manifestations internationales.

Vous étudiez ensuite les dépenses liées aux stades dans une deuxième partie de rapport et dans le cahier territorial. Je me dois d'apporter des précisions nécessaires à la bonne compréhension de ce qu'est le stade Pierre Mauroy. Il est difficile de le comparer à des rénovations de stades ou à des stades de football « classiques » français ou étrangers car il s'agit en réalité tout autant d'un stade de football, que d'une enceinte d'athlétisme, d'une piste de motocross ou d'une salle de concert. Novateur par ses solutions techniques, tels que le toit mobile, mais surtout la "boîte à spectacles" (configuration de concert pour 30 000 places), sa modularité a peu d'équivalent en France et en Europe. Ces

équipements ont élevé de manière substantielle le coût de construction du stade et doivent donc relativiser la comparaison avec les autres stades français quant au coût à la place. Si la Cour souhaite établir un prix à la place de l'équipement, elle doit prendre en compte en sus des 50 154 places du stade, les 5 577 places assises supplémentaires du niveau "fosse" de la boîte à spectacles. Le coût de construction à la place est alors de 5 525 € (308 M€ pour 55 731 places), ce qui fait reculer le Stade Pierre Mauroy de plusieurs rangs et c'est encore oublier ses autres fonctions.

Le choix de la MEL a été de raisonner en coût global et en potentiel de rayonnement, au-delà du football. La programmation de concerts et d'événements sportifs d'envergure (rencontres de Coupe Davis en 2014 et 2017, championnat d'Europe de basketball en 2015 et Championnat du monde de handball en 2017) dépasse de beaucoup celle des autres "stades de l'Euro 2016", et a validé ce choix. La MEL s'est dotée d'un stade de football dernière génération mais également d'une arène à même d'accueillir les plus grands événements internationaux en indoor ou même un festival de musique (North Summer Festival) et les concerts des plus grands artistes internationaux (Céline Dion, Dépeche Mode, etc).

Cette concentration peu habituelle de plusieurs types de divertissements au sein d'un même équipement explique aussi la fragilité du début d'exploitation par Elisa : le partenaire privé. L'exploitant a cherché son modèle économique dans le cadre du partenariat public-privé établi pour la conception, la construction, l'exploitation et le financement du stade et l'activité commerciale, insuffisante en 2013, s'est étoffée progressivement. Elle a été tirée par le grand événementiel sportif entre 2014 et 2016.

L'année 2017 voit s'enclencher un nouveau cycle avec le décollage de la programmation de concerts (7 dates entre mars et juillet). Côté sportif le championnat du monde de handball a rassemblé en janvier 2017 près de 75 000 personnes, la rencontre du TOP 14 de rugby Racing 92 – Clermont près de 40 000 spectateurs. Cette montée en charge progressive s'explique également par le fait qu'il faut du temps pour inscrire le stade Pierre Mauroy dans les tournées des grands concerts internationaux, et pour convaincre les grandes fédérations de l'efficacité de l'enceinte.

Combiné avec une politique de réduction des coûts, le développement de la programmation a permis à Elisa de diminuer progressivement son déficit de 17 M€ en 2013 à 11 M€ en 2016. Comme le souligne la Chambre régionale des comptes des Hauts-de-France dans son récent rapport, la MEL opère un contrôle strict et approfondi de l'exploitation de son stade.

C'est ce modèle particulier qui me fait penser que l'intervention de la collectivité locale dans l'exploitation du stade trouve sa légitimité dans le rayonnement local, national et international conféré par le stade. L'activité de son club de football résident en est évidemment un élément central mais il ne saurait être le seul, et le but de la collectivité est de proposer une offre sportive et culturelle diversifiée et d'accueillir des événements de portée nationale et internationale. Or, il n'est pas forcément dans l'intention des clubs professionnels, lorsqu'ils sont propriétaires ou quasi-propriétaires de leurs stades, de développer cette offre hors football, même si elle est potentiellement source de revenus complémentaires. Il en est ainsi de l'exploitation du Parc des Princes, et de nombreux autres stades en Europe qui restent strictement réservés au football de par la volonté des clubs.

Le modèle « triangulaire » introduit effectivement une concurrence entre l'activité du club résident et l'offre événementielle que l'exploitant du stade est obligé de développer autant que possible, sous la pression de ses impératifs de rentabilité et des conditions du contrat de partenariat conclu avec la collectivité. Cette concurrence est certes source de complexité mais elle constitue aussi le moteur d'une optimisation de l'utilisation des stades. En outre, la collectivité locale et l'exploitant peuvent former un binôme efficace dans la candidature à l'accueil des grands événements sportifs dont les cahiers des charges débordent des stades et concernent également l'animation dans la ville, les transports, l'hôtellerie... Dans bien des cas, l'accompagnement de la collectivité, à travers les domaines précédemment évoqués, reste une condition sine qua non pour pouvoir candidater à l'accueil des grands événements internationaux. Ce tandem entre la MEL et Elisa a par exemple permis l'accueil des phases finales de l'Eurobasket ou du mondial de hand-ball.

Dès lors, le modèle mis en place par l'Olympique Lyonnais demeure difficilement transposable pour tous les clubs. Outre les 7 titres de champion de France remportés consécutivement et une situation géographique dans un bassin métropolitain favorable, celui-ci a su mener un projet à long terme ambitieux notamment en diversifiant ses recettes et en se projetant dans un modèle économique encore unique en France (club côté en bourse). Ce modèle a garanti l'indépendance financière du club vis-à-vis des pouvoirs publics. Nombreux sont les clubs qui ne bénéficient pas de tels atouts et des capacités économiques nécessaires. Le modèle lyonnais reste donc une exception en France.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE DE LYON

Pour l'essentiel, le rapport tient compte des réponses que j'ai pu formuler en réponse aux constats provisoires. Néanmoins, certaines des mentions concernant la réalisation du stade de l'Olympique lyonnais méritent encore à mon sens d'être précisées, voire corrigées.

En effet, le cahier territorial qui évoque les éléments spécifiques à la réalisation de cet équipement, comprend des imprécisions que je souhaite lever.

Le principal sujet porte tout d'abord sur les coûts imputés au projet.

Comme évoqué à de nombreuses reprises, je reste en désaccord avec l'imputation au projet de la totalité des coûts de renforcement de la ligne de tramway T3 (soit 52,967 M€ HT visés au tableau n° 1, cahier territorial).

En effet, les travaux qui ont été réalisés sur cette ligne correspondent à deux opérations distinctes, dont une seule, dite T3GS et dont le coût s'est élevé à 30,474 M€ HT, était spécialement conçue pour la desserte du stade. La seconde, dite T3AM, a permis le renforcement de la ligne, notamment de ses gares, et aurait été conduite indépendamment de la réalisation du stade, pour l'amélioration des conditions de transport de quelques 37 000 usagers par jour.

Le Conseil d'Etat a été tout particulièrement explicite sur ce sujet dans sa décision n° 382625 du 27 février 2015, distincte de celle visée au II,A,2 (chapitre stade de Lyon, cahier territorial), en précisant expressément : (les aménagements T3AM) « ... présentent le caractère d'ouvrages distincts ayant une finalité propre et dont le financement n'est pas lié à celui du projet qui fait l'objet de la déclaration d'utilité publique, la cour administrative d'appel de Lyon (...) a commis une erreur de droit ».

L'argumentaire retenu par la mention commençant au II,A,2 (chapitre stade de Lyon, cahier territorial) est donc spécieux, puisqu'il fait référence à une décision préfectorale qui tire les conséquences de l'arrêt de la Cour d'Appel, arrêt qui sera lui-même censuré par la suite par le Conseil d'Etat.

Le rapport fait donc prévaloir une analyse que le préfet était dans l'obligation de promouvoir pour se conformer à la Cour d'Appel, le recours en cassation n'étant pas suspensif, alors même que cette dernière sera justement infirmée par la suite sur ce point.

Pour ma part, je ne peux que m'en tenir à l'autorité de la chose jugée en dernier ressort, et considère donc que les 52,967 M€ valorisés au

rapport doivent être limités à 30,474 M€, correspondant aux seuls travaux de l'opération T3GS.

Les concours financiers publics se trouvent de ce fait limités à 179,944 M€, soit globalement 160 M€ consacrés aux aménagements de desserte du stade de l'Olympique lyonnais et 20 M€ apportés par le Centre national pour le développement du sport en subvention directe à sa construction. Le coût global de l'opération, investissements privés compris, ressort alors à 610 M€.

Le second point qui me semble mériter d'être précisé concerne les mentions qui traitent des cessions foncières, que le cahier territorial évoque au II, B,1.

En effet, celui-ci affirme (II,B,1- cahier territorial) que le Grand Lyon a endossé des risques juridiques, en renonçant aux clauses de la promesse de vente suspendant sa conclusion à l'épuisement des multiples recours engagés.

En réalité, comme chacun peut le comprendre, de telles clauses protègent les intérêts de l'acquéreur d'une cession foncière, et non le vendeur, car l'acquéreur ne trouve d'utilité pour le terrain que si son projet de construction peut aboutir sans encombre. Les intérêts du Grand Lyon ont été garantis par d'autres clauses suspensives, liées à l'entrée en vigueur de la révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU), qui fixait par des orientations d'aménagement de quartier ou secteur (OAQS) la constructibilité précise des terrains cédés. Le Grand Lyon était ainsi garanti que ces terrains ne recevraient pas d'autres usages que ceux prévus.

En octobre 2013, à la date de réitération de la vente, le Grand Lyon n'a donc endossé aucun risque juridique particulier, la révision du PLU ayant été acquise en toute fin 2011, comme le note d'ailleurs le rapport (II,B1). Cette révision du PLU n'a d'ailleurs pas classé les terrains en cause en zone d'urbanisation différée, comme l'évoque le rapport, mais en zone d'urbanisation conditionnée au respect des OAQS susvisées, inscrites au PLU à l'occasion de sa révision.

Il faut enfin noter que l'avis formulé par France Domaine en date du 7 avril 2011, évalue les terrains cédés par le Grand Lyon à 35 €/m² en tenant compte de la future constructibilité des terrains, telle que prévue par la révision du PLU qui était alors en cours. La délibération autorisant la signature de la promesse de vente a quant à elle retenu un prix de cession de 40 €/m² soit un prix supérieur de 14,3 % à l'évaluation proposée par le service de l'État.

Plus accessoirement, d'autres mentions du cahier territorial pourraient être corrigées ou explicitées, conformément aux éléments que j'avais déjà pu produire au stade provisoire des observations.

Par exemple, la mention formulée (II,B,2, cahier territorial) ne manque pas d'interroger : quelle pertinence peut bien avoir la comparaison du prix d'achat de l'emprise du stade par l'opérateur privé, avec les concours financiers publics à la desserte du stade, le tout ramené au m² des terrains cédés ?

Si l'on souhaite poursuivre un tel rapprochement entre financements public et privé, il serait bien plus clair de rapprocher les 180 M€ de concours publics aux 430 M€ d'investissements privés induits. L'effet levier de l'opération apparaîtrait alors immédiatement, chaque euro public dépensé générant un investissement privé complémentaire de 2,4 euros.

Et ce simple calcul serait encore trop peu révélateur de l'intérêt public de l'opération, puisque les investissements privés ont produit près de 100 M€ de recettes publiques, qu'il s'agisse de la TVA perçue sur les travaux privés ou des recettes de cessions foncières, si bien que la dépense publique nette des recettes n'excède pas 80 M€. L'effet levier ressort alors à un facteur supérieur à 5, sans même évaluer les retombées économiques postérieures à l'acte de construction.

Pour conclure, il me semble indispensable de souligner comme le fait pour partie le rapport thématique, le caractère remarquable et innovant de l'opération qui a été conduite sur le territoire de la Métropole de Lyon pour la réalisation du stade de l'Olympique lyonnais.

Si des investissements publics se sont avérés nécessaires, notamment pour garantir la desserte d'un tel équipement et le transport des milliers de spectateurs ou de clients qu'il est susceptible d'accueillir, l'essentiel des infrastructures qui ont été réalisées profitent au quotidien à un nombre considérable d'usagers

En contrepartie, la collectivité dispose aujourd'hui d'un équipement entièrement financé sur fonds privés parmi les plus modernes d'Europe, permettant l'accueil des manifestations culturelles ou sportives les plus prestigieuses, contribuant à structurer et accélérer le développement territorial de l'Est de notre agglomération.

Les collectivités territoriales, et singulièrement le Grand Lyon qui a très tôt compris l'enjeu et l'intérêt de la réalisation d'un tel équipement, ont obtenu ce résultat remarquable sans avoir à assumer les risques inhérents au financement des clubs de football de haut-niveau. Plus aucune d'elles, et pas seulement « certaines » comme il est mentionné (Chapitre II,

II, A,3 du rapport) ne se trouve aujourd'hui exposée à l'aléa sportif ou au risque commercial, tous deux intégralement supportés par le club.

Le modèle retenu pour la réalisation du stade de l'Olympique lyonnais est ainsi celui qui aura généré l'effet levier le plus important pour chaque euro public dépensé, et le seul qui aura permis de totalement préserver les collectivités territoriales concernées des risques financiers de moyen ou long terme.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE SAINT-ETIENNE MÉTROPOLÉ
ET MAIRE DE SAINT-ETIENNE**

Ma première remarque porte sur « une redevance d'occupation du stade insuffisante pour couvrir ses charges » (IV,B – cahier territorial).

Comme indiqué dans mon courrier du 29 septembre 2016 en réponse au premier rapport provisoire du 26 juillet 2016, j'ai institué une part variable depuis 2015, calculée sur le montant des recettes perçues par le Club, qui augmente donc la redevance pour Saint-Etienne Métropole.

Cette part variable est calculée sur un pourcentage du chiffre d'affaires réalisé dans le stade. Les éléments constitutifs du chiffre d'affaires sont la billetterie grand public, les abonnements grand public, la recette des buvettes et les hospitalités.

La part variable est appliquée sur un chiffre d'affaires de 13 365 289 euros avec un taux de 15 % pour la tranche entre 10 M€ et 12 M€ et de 20 % entre 12 M€ et 14 M€.

Ainsi, pour la saison 2015/2016 la part variable versée à Saint-Etienne Métropole s'élève à 573 058 HT ; pour la saison 2016/2017, elle devrait être au moins égale à celle de la saison passée.

Comme vous l'indiquez dans votre rapport (II,B,3,a), nous avons assis notre mode de calcul, préconisé par France Domaine, sur un barème gradué de chiffres d'affaires auquel s'appliquent des taux progressifs par tranche de chiffres d'affaires.

Si la part variable est aujourd'hui jugée satisfaisante, il n'en va pas de même pour la part fixe.

En effet comme vous le notez (IV,B - cahier territorial) « le niveau de la redevance totale est donc faible et de surcroît, il ne couvre pas le coût réel d'entretien et de maintenance du stade rénové (2,6 M€ par an). De même, vous concluez que « la rénovation impose un rehaussement des

redevances sportives dues par le club, tant pour des motifs légaux que de soutenabilité financière pour la collectivité. » (conclusion de ce chapitre, cahier territorial).

Dans le premier rapport provisoire en date du 26 juillet 2016 (page 17), et selon France Domaine, la part fixe de la redevance devrait être portée à un minimum de 2,69 M€, correspondant à 1,55 M€ pour l'estimation du coût d'entretien du stade (forfait de maintenance/GER au taux minimum de 2 %) et 1,14 M€ basée sur la valeur locative (19 matchs par an de ligue 1 pour un loyer moyen de 60 000 € par match).

Or aujourd'hui et malgré l'augmentation de 47 % entre les saisons 2014/2015 et 2015/2016, force est de constater que la part fixe de 1 384 080 € HT est encore trop faible pour couvrir les charges supportées par Saint-Étienne Métropole (2,6 M€).

Ainsi, nous ne pouvons partager votre écrit (chapitre II,II,B,3,a du rapport) qui indique : « Les villes de Bordeaux, Saint-Etienne et de Marseille, ainsi que la Métropole de Lille, perçoivent une part fixe de redevance cohérente avec l'application de la méthode élaborée par France Domaine. »

Ainsi, depuis quelques mois, je conduis des échanges avec l'ASSE, club résident, afin que Saint-Étienne Métropole prenne en charge les travaux qui lui incombent en qualité de propriétaire (rénovation de la vidéosurveillance, remplacement de la sonorisation, ...).

En contrepartie, il pourrait être proposé au club de prendre en charge la totalité des coûts d'exploitation, ainsi qu'un loyer correspondant aux charges d'amortissement.

Ma seconde remarque porte sur « un modèle économique à trouver face au surdimensionnement du stade » (IV,C – cahier territorial).

Vous indiquez que le nombre de places inoccupées est passée de 7 000 en moyenne à 12 000 avec la nouvelle jauge, l'UEFA n'ayant jamais eu comme exigence l'augmentation capacitaire à 42 000 places.

Tout d'abord, je tiens à souligner que le projet alors proposé par le club résident était la construction d'un stade neuf avec une jauge de 45 000 à 50 000 places.

Puis, si notre souhait est bien l'augmentation de l'occupation effective du stade grâce à une diversification des activités, comme vous le notez dans votre conclusion, il me semble également important de vous rappeler la difficulté de programmer d'autres événements notamment au

vu du calendrier sportif qui impose une mise à disposition quasi exclusive au club de football résident.

Enfin comme vous le rappelez (IV,C) du cahier territorial, le taux de fréquentation du stade est variable selon les saisons et les résultats sportifs. S'il est constaté un taux en baisse, à 71 % sur la saison 2015/2016, les saisons passées ont affiché jusqu'à 32 256 en affluence moyenne.

Pour conclure, je souhaite porter à votre connaissance, comme je m'y étais engagé dans ma réponse du 29 septembre 2016, l'évaluation des retombées économiques et en termes d'image de l'Euro 2016 pour le territoire stéphanois.

A titre d'exemples, on peut noter un niveau de satisfaction des visiteurs très élevé sur tous les aspects de l'accueil et de l'organisation.

Sur l'impact économique, un visiteur a dépensé en moyenne 108 € par jour.

Globalement, 1€ dépensé par Saint-Étienne Métropole a entraîné 17,3 M€ dépensés sur le territoire.

L'Euro 2016, manifestation organisée en régie directe par les services de Saint-Etienne Métropole et de la ville de Saint-Etienne a remporté un énorme succès populaire, tout en maîtrisant totalement ses coûts.

Ce retour d'expérience aujourd'hui analysé, me permet de mettre en place une nouvelle organisation au sein des deux collectivités qui me permettra, de proposer de nouvelles candidatures à des événements nationaux et internationaux.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE TOULOUSE MÉTROPOLÉ ET MAIRE DE TOULOUSE

Pour la passation des marchés de travaux, vous notez tout d'abord le recours à la procédure négociée du fait des circonstances exceptionnelles qui pour vous n'étaient pas réunies. Or, tant le caractère exceptionnel de ces travaux qui n'étaient pas programmés dans le plan pluriannuel d'investissement, que l'urgence à démarrer très rapidement pour sécuriser le projet, étaient avérés.

Votre conclusion sur la régularité du marché m'a toutefois rassuré.

Je vous remercie également de mettre en exergue l'effort que la Ville a réalisé pour minimiser le coût de la rénovation de cet équipement et pour obtenir des subventions à hauteur de 40 %, tout en satisfaisant les critères d'accueil de l'Euro 2016.

S'agissant des coûts de fonctionnement, la Ville essaie de développer une culture de gestion plus affirmée. Ainsi, depuis 2015, les coûts des équipements et des services municipaux sont calculés et diffusés au conseil municipal.

Il n'en demeure pas moins que des progrès peuvent certainement encore être réalisés.

Enfin, vous me faites part de vos remarques sur le niveau incomplet, faible et non actualisé de la redevance versée par le club résident. La convention qui lie la commune et le club arrive à son terme en 2020. Des négociations ont été entamées et, aujourd'hui, elles se déroulent entre la Métropole et le Toulouse Football Club, car cet équipement a été transféré au 1^{er} janvier 2016, au titre des équipements culturels et sportifs à rayonnement métropolitain.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE PARIS

1/ Sur l'information du Conseil de Paris relatif à l'avancement de l'accueil à Paris de l'EURO 2016

Les modalités d'accueil de l'EURO 2016 ont fait l'objet de nombreuses propositions de vœux, qui ont systématiquement entraîné des débats et des discussions au sein de l'organe délibérant. La préparation et l'organisation de l'évènement ont notamment fait l'objet des propositions de vœu suivantes :

- la proposition de vœu portant sur l'accueil de l'EURO 2016 déposée par le groupe les Républicains pour la séance du Conseil de Paris des 16, 17, 18 novembre 2015 ;

- la proposition de vœu concernant les moyens destinés à la sécurisation de la « fan-zone » du champ-de-Mars déposée par le groupe UDI-MoDem pour la séance du Conseil de Paris des 29, 30 et 31 mars 2016 ;

- la proposition de vœu demandant la suppression de la « fan zone » du champ-de-Mars déposée par le groupe les Républicains pour la séance du Conseil de Paris des 17, 18 et 19 mai 2016 ;

- la proposition de vœu demandant la mise à disposition de militaires pour aider à la sécurisation de la « fan zone » déposée par le groupe UDI-MoDem pour la séance du Conseil de Paris des 17, 18 et 19 mai 2016 ;

- la proposition de vœu portant sur la gestion des nuisances aux riverains de la « fan zone » déposée par le groupe les Républicains pour la séance du Conseil de Paris des 4, 5, 6 et 7 juillet 2016 ;

- la proposition de vœu demandant l'indemnisation des débits de boissons situés dans le périmètre du Parc des Princes et de la « fan zone » déposée par le groupe UDI-MoDem pour la séance du Conseil de Paris des 4, 5, 6 et 7 juillet 2016 ;

- la proposition de vœu demandant l'organisation d'un hommage aux victimes de l'attentat d'Orlando dans les stades de l'Euro 2016 déposée par Madame Danielle SIMONNET pour la séance du Conseil de Paris des 4, 5, 6 et 7 juillet 2016 ;

Pour mémoire, l'adjoint à la Maire chargé du sport et du tourisme a effectué un point d'étape de l'avancement de l'opération en 7^{ème} commission au mois de mars 2016.

Il convient enfin de souligner qu'un bilan complet de l'accueil à Paris de l'EURO 2016 a été présenté au Conseil de Paris lors de la séance du mois de novembre 2016 (communication 2016 DJS 318 en date des 7, 8 et 9 novembre 2016).

Les modalités d'accueil de l'évènement ont donc été abondamment discutées par le Conseil de Paris, de manière régulière en amont, pendant et à l'issue de la compétition, et l'organe délibérant a toujours été mis à même d'exercer son contrôle.

2/ Sur la procédure suivie pour attribuer un marché relatif à la « fan zone »

Le cahier territorial relève, dans sa conclusion, que la conception et l'animation de la « fan zone » ont constitué une réussite.

Cette analyse apparaît incontestable : malgré un contexte terriblement exigeant (état d'urgence, menace terroriste, mouvements sociaux...), l'organisation de cette « fan zone » a constitué un succès populaire et médiatique considérable. Le dispositif a en effet réussi à accueillir, dans des conditions de sécurité optimales, 1 216 000 spectateurs, dont un tiers de ressortissants étrangers, et 3 200 journalistes provenant de 80 pays. La « fan zone » est apparue comme l'une des images marquantes de l'organisation en France de la compétition et a démontré

la capacité de la Ville à accueillir des événements d'ampleur internationale.

Le cahier territorial (point II B/) affirme néanmoins que la procédure suivie pour attribuer le marché relatif à la « fan zone » a conduit à augmenter le coût pour la Ville de la mise en œuvre du dispositif.

Les rapporteurs semblent estimer que la Ville aurait pu obtenir des offres plus avantageuses financièrement :

- en déclarant sans suite la procédure pour absence de concurrence suffisante et en relançant une troisième consultation,
- en allotissant le marché pour accroître le nombre d'opérateurs potentiels.

Ces réflexions appellent les observations suivantes :

A/ Sur l'absence de nouvelle relance de la consultation

Il apparaît certain qu'une nouvelle relance de la consultation n'aurait pas permis d'obtenir des offres plus favorables pour la Ville de Paris :

- le lancement d'une nouvelle consultation aurait en effet décalé de deux, voire trois mois, la notification du marché, entraînant un début d'exécution du contrat en janvier ou février 2016 (le marché ayant été notifié à la société Lagardère Sports le 20 octobre 2015), soit moins de 4 mois avant l'ouverture de la « fan zone » au public. Le titulaire aurait donc dû, dans cette hypothèse, augmenter considérablement les moyens humains et matériels affectés à l'exécution du contrat, et en conséquence la participation financière de la Ville, pour être en mesure de concevoir et de livrer un dispositif de cette ampleur dans des délais aussi contraints ;

- en tout état de cause, l'absence de candidat, en dehors de la société Lagardère Sports, lors de la seconde consultation ne s'explique pas par un délai de remise des offres insuffisant ou un défaut de concurrence potentielle mais par la volonté de la Ville de limiter le montant de sa contribution financière à 7,5 M€TTC au titre de la participation forfaitaire et à 6 M€TTC au titre de la garantie sur les recettes.

En effet, les sociétés Hopscotch, par courrier en date du 24 juillet 2015, Auditoire, par courrier reçu le 24 juillet 2015, et GL events, par courrier en date du 22 juillet 2015, ont précisé avoir renoncé à déposer une offre en raison de l'insuffisance des garanties financières accordées par la collectivité. Elles se sont en revanche déclarées prêtes à répondre à une nouvelle consultation dans laquelle la Ville s'engagerait à augmenter

sensiblement sa participation financière et son exposition aux risques d'exploitation.

Dans ces conditions, une relance de la consultation n'aurait eu pour effet que d'accroître le coût pour la Ville de la « fan zone ».

B/ Sur l'absence d'allotissement de la consultation

La Ville de Paris considère qu'elle n'était pas tenue en l'espèce d'allotir, dès lors que les prestations objet du marché relevaient toutes du même code de nomenclature CPV et constituaient, au sens de l'article 27 du code des marchés publics (CMP), une catégorie homogène de services et une unité fonctionnelle.

En outre, les contraintes de sécurité, les exigences de réactivité, l'incapacité pour la Ville d'assurer par elle-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination conduisent à considérer qu'un allotissement des prestations aurait rendu techniquement difficile l'organisation de cet événement et moins sécurisée la gestion du site concerné.

Il est également peu probable que l'allotissement du marché aurait permis de diminuer le coût pour la Ville de la mise en œuvre de la « fan zone » :

- la collectivité ne disposant pas de l'expérience ni de la compétence en interne pour piloter et coordonner un dispositif de cette dimension, elle aurait nécessairement dû avoir recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage ou à un lot « coordination » ou encore à des recrutements significatifs pour l'assurer. Au-delà des difficultés opérationnelles concrètes, le recours à un ou plusieurs prestataires extérieurs pour l'aider à piloter l'ensemble des intervenants sur le site aurait évidemment eu pour effet d'accroître le coût pour la Ville de la mise en œuvre de la « fan zone » ;

Il convient d'ailleurs de noter que, interrogée pendant les négociations sur les 2,8 M€ HT de frais de siège et de structure provisionnés dans sa décomposition de prix, la société Lagardère a expliqué qu'il s'agissait du coût estimatif de la mobilisation des équipes du groupe nécessaire à la coordination et au pilotage du projet (équipes juridiques, financières, marketing/communication, entertainment...). Il n'existe pas de raison objective permettant de considérer que le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage aurait permis de diminuer ces coûts de coordination ;

- enfin, le compte de résultat de l'opération certifié par un commissaire aux comptes, transmis par le titulaire par courrier en date du

07 décembre 2016, atteste que les dépenses supportées par la société Lagardère Sports pour exécuter le contrat se sont élevées à 16 485 925 € HT. Il en résulte que, la participation de la Ville au financement de l'opération ayant été arrêtée à 11 625 819 € HT (9 833 184 € HT au titre de la participation forfaitaire et 1 792 635 € HT au titre de l'activation de la garantie sur les recettes) et les recettes nettes d'activité s'élevant à 3 207 365 € HT, le titulaire a supporté un déficit d'exploitation d'un montant de 1 652 741 € HT, soit 1 983 289 € TTC.

Ces éléments tendent à démontrer que la participation financière de la Ville était parfaitement raisonnable au regard des coûts réels de la « fan zone ». L'allotissement du marché n'aurait pas permis à la collectivité de partager avec le secteur privé, dans des proportions similaires, le risque d'exploitation (la Ville aurait dû dans cette hypothèse assumer tout ou partie du déficit d'exploitation).

Au-delà des justifications opérationnelles du recours à un marché global, les développements précédents semblent démontrer que l'allotissement n'aurait pas eu pour effet de diminuer de manière significative le coût pour la Ville de la « fan zone », voire même qu'il l'aurait très certainement augmenté et qu'il aurait davantage exposé la collectivité aux risques d'exploitation.

RÉPONSE DU MAIRE DE LYON

Au IV,B,1 du chapitre I du rapport la Cour évoque la dotation de 20 M€ obtenue par les villes-hôtes au titre de l'héritage du tournoi. Elle indique que « Dans le cas de la Ville de Lyon qui a affecté ces fonds à la rénovation de six stades inscrits au plan communal de rénovation des enceintes sportives et nécessitant des travaux urgents, le montant total des travaux engagés (2,42 M€) est supérieur à la dotation de l'UEFA ».

La Ville de Lyon souhaite préciser que les travaux dans les stades de la Ville qui ont fait l'objet d'une dotation de l'UEFA étaient tous en réalité inscrits à la PPI (Programmation Pluriannuelle des Investissements) de la Ville pour la période 2014-2020 et que s'ils revêtaient un caractère plus ou moins urgent, ils auraient, financement de l'UEFA ou non, été réalisés dans le mandat. Le concours financier apporté par l'UEFA dans le cadre de l'organisation de l'UEFA EURO 2016 pour ces projets, correspond donc pour la Ville à une source de financement nouvelle qui s'est naturellement substituée aux parts d'épargne et

d'emprunt qu'elle aurait normalement mobilisées pour ces équipements et leurs travaux ; il correspond donc bien à un gain net de 2 M€ pour la Ville.

Au I,B,2 du chapitre I du rapport, la Cour évoque par ailleurs l'évaluation publique dite « en cours d'évènement » à laquelle l'Euro 2016 devait donner lieu, sur décision du ministère des sports prise en 2015, en complément d'une évaluation ex-ante et de la définition d'une méthodologie globale « pour évaluer les objectifs d'intérêt général associés à l'accueil des grands évènements sportifs en France ».

La Cour précise que cette évaluation publique dite « en cours d'évènement » a été réalisée en retard et partiellement, les villes hôtes, invitées à financer leur part, n'ayant pas donné suite à cette demande de financement.

La Ville de Lyon souhaite préciser que ce refus était, pour les villes hôtes, justifié par le décalage entre le niveau de participation de l'État (130 000 €) et celui, élevé, demandé aux collectivités (570 000 €), dans un contexte où chaque collectivité disposait déjà de ses propres instruments de mesure et où tout indiquait qu'une forte mobilisation des services déjà en phase opérationnelle par rapport à l'Euro, serait nécessaire pour « nourrir » l'étude.

RÉPONSE DU MAIRE DE MARSEILLE

Concernant l'extrait du rapport : « Un chantier majeur, au coût convenu, livré dans les temps - Le contrat de partenariat a permis de rénover le stade Vélodrome dans les délais et les coûts prévus par le contrat initial et ses avenants. La ville de Marseille dispose d'un stade satisfaisant les standards les plus exigeants de l'UEFA (classé 5 étoiles), qui lui a permis d'accueillir 6 matchs de l'Euro 2016 : quatre matchs de poules, un quart de finale et une demi-finale. »

Malgré la complexité du chantier, les contraintes inhérentes au site et à sa fréquentation, avec des délais contraints, le cahier des charges a bien été respecté. En cela, le contrat de partenariat public privé a pu être un atout. La Ville se félicite du satisfecit de la Cour quant au respect des délais et des coûts qu'a permis le contrat de partenariat.

Concernant l'extrait du rapport : « Un investissement en partenariat public-privé, financé majoritairement par les collectivités publiques - Le financement public représente 51 % du total du coût de l'investissement du volet Vélodrome réalisés dans le cadre du PPP. Sur un

total d'investissement (dont le Vélodrome) de 281,3 M€, les apports publics s'élèvent à 134,8 M€ : État, 28 M€ (CNDS) ; conseil régional, 12 M€ ; conseil départemental, 30 M€ ; communauté urbaine, 20 M€ ; le solde (44,8 M€) étant financé par la ville de Marseille. »

L'investissement global est effectivement plus large que le seul Stade Vélodrome puisqu'il a permis la création du Stade Delort, et la naissance d'un périmètre immobilier à usage mixte. Cet équipement a en effet été pensé dans un contexte urbain, comme un outil de (re)fondation d'un (éco)quartier (échangeur de chaleur avec la station d'épuration mitoyenne, récupération des eaux de pluies...) avec une zone plus attractive, déjà bien desservie par les transports en communs, dotée désormais d'infrastructures hôtelières et d'autres activités du secteur tertiaire (clinique, bureaux, résidences pour personnes âgées, étudiants), logements privés, sans compter une centre commercial en construction (livrable au 1^{er} trimestre 2018) qui renforcera son attractivité.

Les Villes de Bordeaux et Lyon ont fait le choix de construire un nouveau Stade - Le Matmut Atlantique - et le Parc OL avec une problématique connexe de reconversion des anciennes structures, le Stade Chaban Delmas et le Stade Gerland (et donc de dépenses publiques supplémentaires qu'il faudrait également prendre en compte) alors que la Ville de Marseille a délibérément choisi une voie plus complexe de rénovation de grande ampleur de son Stade « au cœur de la Ville ».

Cette complexité était d'ailleurs un des critères de choix du Partenariat Public Privé comme mode de portage contractuel, elle s'inscrit dans une approche globale de développement durable.

L'option de repartir du site existant a notamment permis de minorer les aménagements extérieurs et donc de ne pas impacter les deniers publics pour des travaux liés à la voirie ou à la desserte de l'équipement ce qui n'a pas été le cas pour la plupart des autres « grands stades » comme le Parc OL à Lyon avec 182 M€ de subventions dédiées aux travaux d'accessibilité et le Stade Pierre Mauroy à Lille avec 176 M€ de subventions pour le même objet.

Concernant l'extrait du rapport : « Un investissement en partenariat public-privé, financé majoritairement par les collectivités publiques - Dans ce montage, à la différence par exemple du partenariat conclu pour la construction et la gestion du stade de Bordeaux, l'actionnaire du club résident n'a pas été appelé au financement du stade, par exemple au sein de la société de projet ».

Afin de s'assurer des fonctionnalités du Stade et optimiser son exploitation commerciale, le Club résident a été associé à toutes les étapes

de la procédure, et notamment lors d'ateliers techniques pour la définition du programme fonctionnel, de l'aire de jeu, et des installations sportives pertinentes. C'est dans ce cadre que la Ville a proposé au projet de contrat une « Variante OM » prévoyant la participation financière du Club au capital de la société dédiée, après avoir écarté le cofinancement direct des installations. Au cours du dialogue, le Club résident a cependant indiqué qu'il :

- *ne souhaitait pas faire d'apport au capital en numéraire de la société dédiée, mais uniquement sous la forme d'un apport en nature (droits commerciaux) ;*
- *ne souhaitait pas être associé à la valorisation du PIA ;*
- *a demandé à minimiser son apport au capital social, et une restitution à son profit d'une part très significative du chiffre d'affaires, c'est-à-dire, en creux, limiter son apport à une activité de commercialisation des droits commerciaux.*

Finale­ment, dans leur perspective de vendre le Club, les propriétaires de l'époque ont refusé de céder une partie de leurs droits marketing pour garantir la quote-part de l'OM sur les pertes éventuelles d'exploitation d'AREMA. Il est donc important de souligner que l'association du Club au projet a finalement été abandonnée à la demande du Club résident.

Concernant l'extrait du rapport : « Un modèle économique triangulaire complexe - Pour une durée particulièrement longue (35 ans), la collectivité signataire est exposée au double risque de défaillance de l'exploitant retenu et du club résident. En ce qui concerne l'exploitant, si la ville est parvenue à négocier un niveau de recettes versées par l'exploitant de bon niveau et conforme aux potentialités commerciales de l'équipement, ce produit reste aléatoire sur longue période alors que la redevance due par la collectivité est fixe. »

Le niveau de recettes garanties versées par l'exploitant, que la Cour reconnaît comme « de bon niveau et conforme aux potentialités commerciales de l'équipement », n'est aucunement aléatoire. Il est en effet garanti pour toute la durée du contrat, et versé à la Ville selon un échéancier contractuel qui court jusqu'à l'échéance du contrat, en 2045.

Le contrat de Naming conclu par la société AREMA sur 10 ans à compter de la saison 2016-2017 avec la Société Orange et soutenu par la Mairie de Marseille est un facteur de réduction du risque, il sécurise une partie non négligeable de l'apport des recettes garanties.

Stade résident de l'Olympique de Marseille. L'Orange Vélodrome de Marseille a aussi « fait ses preuves » depuis sa mise en service pour accueillir ponctuellement des grandes rencontres internationales :

- *UEFA Euro 2016 de football, Tour de France de cyclisme, Tournoi des VI Nations de Rugby, et la prochaine coupe du monde de Rugby en 2023, si la candidature de la France est retenue ;*
- *des matchs du Top 14 de rugby : notamment pour le Club de Toulon et les deux demi-finales de la saison 2016/17.*

Au-delà de sa vocation sportive, le stade s'est également positionné comme une plate-forme événementielle et économique avec l'accueil de spectacles et de concerts (dont certains récurrents comme le Summer Stadium Festival), des séminaires d'entreprises, colloques et congrès (plus de 80 en 2016), opérations de lancement de produits.

L'exploitant, la société AREMA, prend sa vitesse de croisière aidé notamment par l'attractivité du site, les visites organisées en partenariat avec l'office du Tourisme et la fréquentation de la boutique de l'OM dans l'enceinte du Stade attestent de cette « nouvelle notoriété ».

A ce titre, les recettes d'exploitation d'AREMA étaient en 2016 pour moitié liées aux grands événements et pour l'autre moitié aux partenariats et recettes diverses.

Concernant l'extrait du rapport : « L'évaluation d'une redevance selon les modalités préconisées par l'État ».

La Ville déplore que le cahier territorial comporte une telle multiplicité de préconisations quant au montant de la redevance d'occupation qu'il lui incombe de demander au Club résident. Cette situation aboutit à une confusion qui, au-delà de nuire à l'intelligibilité du propos, risque d'alimenter des débats picrocholins, et fait porter un certain risque juridique à la Ville. Le rapport mentionne ainsi pas moins de quatre préconisations et modes de calculs différents, émanant tous de services de l'État, et aboutissant à des montants fort variés, qui vont du simple au triple :

- *« la Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a rendu public, en octobre 2013, un rapport d'observations définitives, dont une partie traitait du contrat de partenariat public-privé du nouveau stade Vélodrome. Ce rapport contenait les trois recommandations suivantes : prévoir une part fixe de redevance supérieure à 8 M€ par an. [...] » ;*
- *« le service France Domaine a construit en 2015 un modèle de calcul de la redevance. [...] Le modèle de calcul préconise une part fixe de 3,5 M€*

(sur la base d'un investissement public de 265 M€ et d'un taux d'occupation du club résident de 67 %). Il estime la part variable à 3,7 M€ [...] Au total, la redevance du club devrait s'élever à 7,2 M€ » ;

• *« dans ce document de notification [du Secrétariat général des affaires européennes, service du Premier Ministre, à la Commission européenne, en 2013], le loyer que l'OM devrait verser à la ville, était estimé à 10 M€, dans la mesure où le club résident « occupe l'enceinte de plus grande capacité et pour lequel l'investissement est l'un des plus intenses ». » ;*

• *« au final, une fourchette du bon niveau de la redevance se situerait entre 7 et 10 M€, la part variable étant le facteur d'ajustement à la hausse. »*

On imagine aisément notre trouble lorsque nous avons lu ces différents montants de redevance, qui bien qu'ils émanent tous les quatre des services de l'État, aboutissent pourtant à des résultats éloignés de près de 300 % !

Dans ces conditions, la lecture du cahier ne permet aucunement au lecteur attentif de déterminer clairement « LA » préconisation de la Cour des Comptes quant au montant à retenir : faut-il mettre en œuvre la demande de la Chambre régionale des comptes, ou celle qui n'a pas d'auteur identifié ? Faut-il privilégier les services du Premier Ministre (SGAE), ou ceux du Ministère de l'Économie et des Finances (France Domaine) ?

Dès réception du rapport de la Cour des Comptes et de cette multitude de montants, j'ai demandé, par un courrier du 11 juillet 2017, la formulation d'une préconisation claire et non sujette à interprétation de la Cour, indiquant le montant jugé pertinent de redevance pour l'utilisation du Stade Vélodrome, ainsi que sa décomposition entre part fixe et part variable - et son assiette. Il m'a été répondu, par un courrier daté du 25 juillet 2017, que ce n'était pas possible...

Il est tout à fait regrettable que sur ce volet essentiel, la Cour des Comptes ne soit pas parvenue à être plus claire.

La Cour souligne en outre que « la ville court un certain nombre de risques sur lesquels les juridictions financières attirent vivement l'attention. La ville devra s'en prémunir lors de la négociation en 2017 du nouveau contrat d'occupation du stade la liant avec le club résident. » Elle lui demande donc d'« entreprendre un effort afin de prémunir la ville d'un autre risque juridique, celui de voir cet écart assimilé à une subvention déguisée à un club professionnel », en plus du risque de contrevenir « aux dispositions de l'article 107 §1 relatif aux aides d'État ».

Considérant sa rédaction et l'incohérence de ses recommandations, nous pensons à l'inverse que le cahier territorial constitue une source importante de risque juridique pour la Ville, puisque le choix retenu par la Ville sera nécessairement contraire à certaines des recommandations de l'Etat mises en avant dans le cahier territorial...

La Ville de Marseille souhaite également souligner les difficultés liées au calendrier retenu par la Cour.

L'année 2017 est une année charnière pour les relations entre le Club résident et la Ville, puisque la convention de mise à disposition négociée en 2014 arrivait à échéance au 30 juin 2017, et devait donc être renégociée. La Cour connaît cette échéance et l'a elle-même soulignée comme cité ci-avant. La Ville et le Club ont donc engagé dès le mois de mars 2017 des discussions intenses et fructueuses dans l'objectif d'aboutir à un accord avant la fin du mois de juin 2017.

Sans retour de la Cour des comptes depuis les observations provisoires transmises le 26 juillet 2016, et devant malgré tout prendre ses responsabilités avant le recommencement de la saison sportive, la Ville s'est appuyée sur ces observations provisoires, qui confirmaient l'estimation fournie par la Chambre régionale des comptes dans son audit de 2013, à savoir une part fixe de 8 M€/an, et sur ce qui était déjà présenté comme le « modèle France Domaine » et qui aboutissait à l'époque à un loyer total annuel de 9,4 M€. La Ville et le Club étaient d'ailleurs proches d'une conclusion favorable.

Quelle ne fut donc pas notre surprise lorsque nous avons reçu, le 23 juin 2017, soit près d'un an après le rapport provisoire, mais surtout à quelques jours de l'échéance de notre convention de mise à disposition, et quatre mois après le début de nos négociations avec le Club résident, le rapport définitif dont l'une des estimations proposées était un « mode de calcul recommandé par l'État (France Domaine) » aboutissant à une part fixe de 3,5 M€/an !

Soit deux à trois fois moins que les objectifs que nous avaient assignés la Chambre régionale des comptes en 2013, et les observations provisoires de la Cour des Comptes en 2016 !

La Ville et le Club résident, qui fut également destinataire du rapport, ont donc dû, en toute hâte, trouver un nouvel équilibre, tenant compte de ce nouveau montant, et revoyant significativement à la baisse la redevance d'occupation à percevoir par la Ville. Dans un contexte de contrainte budgétaire notoirement fort pour les collectivités territoriales, et souligné par vos propres services à maintes reprises, la position de la

Cour et le moment choisi pour la transmettre ne furent donc naturellement pas une bonne nouvelle pour la Ville de Marseille.

S'agissant de ce qui est présenté comme « le modèle de France Domaine », dont il est souligné à deux reprises qu'il s'agit de « modalités préconisées par l'État » et du « mode de calcul recommandé par l'État (France Domaine) », avec l'autorité morale et juridique qu'un tel intitulé confère, il n'a pas été possible, à ce jour, d'obtenir d'information fiable sur la réalité de « modèle », ni a fortiori sur les modalités de calcul qu'il retient.

Conformément au principe du contradictoire, j'ai donc demandé à la Cour, par un courrier du 11 juillet 2017, que ce modèle me soit communiqué. La réponse de la Cour fut la transmission, le 25 juillet 2017, d'une simple page de définitions génériques, et d'un tableau dont seules deux lignes concernent Marseille, sans possibilité de discuter des paramètres, d'en saisir les nuances, de les faire évoluer numériquement et en définitive sans mieux comprendre par quelle formule France Domaine aboutit à ces parts fixe et variable. Ce courrier demandait à la Ville une réponse moins d'un mois plus tard, le 18 août, en pleine période estivale, et deux mois après l'échéance de la convention qui était en vigueur.

Comment, dans ces conditions, comprendre ce « modèle » dont le statut juridique et son caractère impératif demeurent fort incertains ? Comment, à plus forte raison, l'intégrer dans nos échanges avec le Club résident ? C'est, vous le comprendrez, mission impossible, à notre grand regret.

Seule une communication antérieure de ces éléments, leur communication complète au demeurant, et donnant lieu à un travail collaboratif et partenarial avec la Direction nationale d'intervention domaniale et les magistrats de la Cour des Comptes aurait pu nous permettre de respecter cette préconisation.

En définitive, dans un calendrier extrêmement contraint, et face à un cahier territorial si confus et si ambigu, la Ville a fait ses meilleurs efforts pour tendre vers une redevance d'occupation améliorée. Nous avons ainsi convenu d'une part fixe sensiblement augmentée (+25 %, soit 5 M€), et d'une part variable assise sur une assiette élargie (billetterie grand public, hospitalités, panneautique), qui tente de faire la synthèse entre les montants et modes de calculs présentés dans le ROD.

La part fixe s'approche donc de la moyenne des quatre valeurs indiquées dans le ROD. Nous estimons dès lors, qu'après avoir sollicité en vain une recommandation unique de la Cour des Comptes, la position de la Ville est cohérente.

Ce mode de calcul sera soumis à l'approbation du prochain conseil municipal.

Concernant l'extrait du rapport : « Le montant préconisé pour le Stade Vélodrome de Marseille - Le modèle de calcul préconise une part fixe de 3,5 M€ (sur la base d'un Investissement public de 265 M€ et d'un taux d'occupation du club résident de 67 %). Il estime la part variable à 3,7 M€, sur la base d'un chiffre d'affaires moyen du club (billetterie et autres recettes liées au stade) de 28 M€. »

Nous souhaitons souligner que ce « chiffre d'affaires moyen du club (billetterie et autres recettes liées au stade) de 28 M€ » du Club résident, mentionné par la Cour des Comptes, est pour la Ville une énigme. Il ne correspond en effet à aucune des données financières du Club résident publiées par la Direction Nationale du Contrôle de Gestion de la Ligue de Football Professionnel.

Concernant l'extrait du rapport : « Le poids sur les finances locales - La redevance d'occupation de l'OM pour disposer du Vélodrome a toujours été présentée par la ville comme allégeant la charge de la redevance dont elle s'acquitte auprès de son partenaire au titre du PPP. »

Il ne s'agit pas d'une « présentation », mais d'un lien incontestable : les recettes versées par le Club diminuent mécaniquement le solde des redevances qui restent à la charge de la Ville.

Concernant l'extrait du rapport : « Conclusion - Cependant, l'exploitation de ce stade dans la formule du partenariat public privé mobilisera sur 35 ans des fonds publics d'un montant 3,7 fois supérieur à l'investissement initial ».

Les redevances versées par la Ville ont également permis de « sanctuariser » des dépenses d'entretien, de maintenance et de GER, qui assurent à la Ville la parfaite qualité technique de son équipement, le renouvellement régulier des installations et l'atteinte de hauts niveaux de performance. D'après la plupart des études menées sur des bâtiments tertiaires sur une période de trente ans, l'investissement initial représente seulement 25 % de la totalité des dépenses générées par le bâtiment. Les 75 % d'autres dépenses sont celles du bâtiment une fois en service : entretien, maintenance, réparations, consommations d'eau et d'énergies, assurances, prêts, modifications, etc.

Il ne s'agit pas exactement de la même catégorie de bâtiment, mais cette référence n'est pas irrationnelle, a fortiori pour un équipement ouvert au public, elle permet de relativiser le coût d'usage du Stade Vélodrome équivalent à 1,8 fois le coût d'investissement.

Il n'est donc pas exorbitant d'avoir un tel coût dans un « cycle de vie » de 35 ans pour le Stade Vélodrome étant donné que la maintenance, le gros entretien et les réparations, les fluides sont bien intégrés dans ces dépenses.

Concernant l'extrait du rapport : « Conclusion - Avec le Nouveau Stade « Orange Vélodrome », la ville de Marseille dispose désormais d'un équipement de grande qualité et dont la construction dans des conditions d'occupation du site en phase chantier, avec des coûts et des délais respectés, représente une réussite opérationnelle. »

La Ville se félicite du satisfecit de la Cour quant à la qualité du Stade Orange Vélodrome, aux conditions de réalisation des travaux et au respect des délais et des coûts du chantier, qui en font une « réussite opérationnelle ».

RÉPONSE DU MAIRE DE NICE

La ville de Nice a pris connaissance du rapport transmis par la Cour des comptes, faisant suite notamment aux réponses apportées au printemps 2016 auprès de la Chambre Régionale des Comptes, dans le cadre de l'analyse des soutiens publics apportés à l'Euro 2016. En septembre 2016, la ville de Nice avait pu apporter une partie des éclairages nécessaires aux observations provisoires transmises par la Cour.

Aujourd'hui, la ville de Nice confirme ses réponses précédentes, et souhaite apporter des précisions complémentaires en raison d'erreurs d'interprétation subsistant dans le rapport.

En préambule, la ville de Nice, 5^{ème} ville de France et ville centre d'un bassin de population de plus d'un million d'habitants, rappelle que l'Allianz Riviera n'est pas uniquement un stade de football qui aurait été construit spécifiquement pour l'Euro 2016. L'ancien stade Léo-Lagrange (du Ray) ne respectait plus les normes pour accueillir des compétitions de Ligue 1, et le club résident bénéficiait d'une dérogation depuis 2003.

La ville de Nice a souhaité construire une nouvelle enceinte qui soit dimensionnée pour ses besoins à long terme. Il s'agit avant tout d'un choix politique de la ville, donc d'un choix souverain qui relève de la libre administration de la collectivité.

L'objectif est d'accueillir des compétitions de football d'envergure européenne et internationale, dépassant la ligue 1, mais aussi que l'enceinte soit un lieu de rencontres de disciplines sportives variées, avec

par exemple le rugby. Enfin, au-delà du sport, l'enceinte est susceptible d'accueillir des manifestations importantes, comme des concerts, des projets événementiels, avec une jauge suffisamment dimensionnée. Arrivés aujourd'hui à la 4^{ème} année de vie de l'équipement, il conviendrait surtout de s'assurer que l'équipement reste suffisamment dimensionné aux besoins du territoire, au regard de sa réalité d'utilisation, plutôt que de continuer à essayer de démontrer une situation inverse.

Ce rapport de la Cour des comptes, qui évoque la dimension de l'Allianz Riviera, intervient précisément au moment où d'une part s'est tenu le premier événement culturel d'envergure dans l'enceinte, puisque 31 000 spectateurs ont assisté au concert de Céline Dion le 20 juillet, et d'autre part, nous accueillons le 26 juillet l'Ajax d'Amsterdam en Champions League, une rencontre qui se déroulera à guichets fermés. C'est le premier match de Champions League accueilli à Nice depuis 41 ans.

Enfin, mi-juillet 2017, l'OGC Nice vient d'égaliser, pour la saison à venir 2017/2018, le nombre record de 12 500 abonnés de la saison précédente, alors que cette nouvelle saison n'est pas commencée.

Pour la ville de Nice, la perspective de l'Euro 2016 a été le « catalyseur » de l'aboutissement d'un projet de nouvelle enceinte, un projet de long terme, pour le siècle à venir, venant remplacer un stade Léo-Lagrange ne répondant plus aux normes en vigueur, édifié en 1948, pour seulement 65 ans.

En outre, cet équipement s'insère dans un véritable projet d'aménagement du territoire, au cœur de l'Opération d'Intérêt National qui se développe dans l'Eco Vallée depuis 2009.

Aujourd'hui, ces objectifs se remplissent progressivement :

- l'Allianz Riviera a été retenu pour accueillir l'un des trois grands concerts en Région de Rihanna en 2016, le 15 juillet⁷¹, en raison des 42 000 places dont elle dispose en configuration concert ;*
- au-delà de l'Euro 2016, l'Allianz Riviera accueillera 7 matchs du championnat du monde de football féminin en 2019 ;*
- l'enceinte accueille des rencontres de Rugby systématiquement en grande jauge ;*

⁷¹ Au lendemain de l'attentat de Nice, cet événement avait cependant dû être annulé pour raisons de sécurité.

- *l'Allianz Riviera verra se dérouler plusieurs matchs à l'occasion de la compétition de football des JO de 2024 dans l'éventualité où la candidature de Paris serait retenue ;*
- *grâce à l'Allianz Riviera, Nice accompagne également la candidature de la France à la Coupe du monde de rugby en 2023, en tant que ville hôte ;*
- *tandis que les évènements en grande jauge se sont multipliés depuis l'inauguration de l'enceinte, au-delà des matchs de l'Euro 2016 :*
- *le 22 septembre 2013, 35 400 spectateurs pour le match Nice Valenciennes,*
- *le 5 octobre 2013, 33 969 spectateurs pour le RC Toulon contre Clermont,*
- *le 18 octobre 2013, 31 605 spectateurs pour le match opposant Nice à Marseille,*
- *les 3, 24 novembre puis 3 décembre, également des jauges à 30 000 spectateurs pour l'OGC contre Bordeaux, Saint-Etienne et Monaco,*
- *le 11 janvier 2014, 31 832 spectateurs pour le RC Toulon contre Cardiff,*
- *le 28 mars 2014, 35 091 spectateurs pour Nice contre Paris,*
- *le 1^{er} juin 2014, 34 940 spectateurs pour le match France Paraguay ;*
- *le 29 novembre 2014, 30 455 spectateurs pour le RC Toulon contre Clermont ;*
- *le 4 mai 2015, plus de 31 000 spectateurs pour Nice contre le PSG,*
- *le 8 octobre 2015, 30 342 personnes pour le match de l'équipe de France contre l'Arménie;*
- *le 31 janvier 2016, 30 034 spectateurs pour la rencontre RC Toulon avec le stade français;*
- *le 30 avril 2016 : 29 217 spectateurs de rugby pour l'affrontement entre Toulouse et Toulon ;*
- *le 7 mai 2016, Nice - Saint-Etienne : 35 598 spectateurs ;*
- *le 10 septembre 2016, le match OGC Nice contre Olympique de Marseille a rassemblé 31 195 spectateurs à l'Allianz Riviera ;*
- *le 14 octobre 2016, 28 138 spectateurs pour le match Nice – Olympique Lyonnais ;*

- le 18 décembre 2016, 29 221 spectateurs pour le match Nice – Dijon ;
- le 29 avril 2017, meilleure affluence de la 35^{ème} journée de Ligue 1, avec 33 190 spectateurs pour Nice-PSG ;
- le 13 mai 2017, 32 446 spectateurs pour le match Nice-Angers ;
- le 20 juillet 2017, 31 000 spectateurs pour le concert de Céline Dion ;
- le 26 juillet, 35 000 spectateurs attendus pour le match Nice – Ajax d'Amsterdam.

Enfin, au-delà des rencontres sportives, entre sa mise en service et fin 2016, l'Allianz Riviera a accueilli près de 1,9 millions de spectateurs et visiteurs et a accueilli notamment 618 évènements d'entreprises. Pour les deux premières saisons, l'enceinte a été utilisée à 44 % par d'autres utilisateurs que le club résident, et ce taux est passé à 53 % pour la troisième saison.

Sur un volet différent, mais majeur, la nouvelle enceinte de l'Allianz Riviera offre des dispositifs incomparables en matière de sécurité avec notamment :

1. *la présence d'un Poste de Commandement sécurité au sein de l'enceinte ;*
2. *le contrôle des accès et le filtrage d'une enceinte fermée, étanche.*

Ce niveau d'équipement n'aurait jamais été atteint si l'ancien stade Léo-Lagrange avait fait l'objet d'une simple rénovation. C'est bien la construction d'une nouvelle enceinte, répondant aux exigences de sécurité actuelles, qui permet de parvenir à un niveau de sécurité élevé.

Enfin, le choix de construire une nouvelle enceinte est un choix politique, décidé par le Conseil Municipal de la Ville, en vertu de la libre administration des collectivités territoriales, qui est un principe constitutionnel. Ce choix politique vise à doter la Ville, siège de la première Métropole de France, d'une enceinte multi-usage à la hauteur de ses ambitions. Ce choix politique peut ne pas être partagé, il résulte toutefois d'une expression démocratique.

Ce contexte étant rappelé, la ville de Nice souhaite préciser les points suivants.

- ✓ ***Sur l'équilibre des contributions entre les acteurs privés (UEFA, SAS Euro 2016 et FFF) et les acteurs publics dans la préparation et l'organisation de l'Euro 2016***

La ville de Nice partage la position de la Cour sur la nécessité d'un meilleur équilibre dans l'organisation de manifestations d'envergure nationale, s'appuyant sur les collectivités.

A la fin de l'année 2009, la ville de Nice a accompagné la candidature de la France, pour accueillir l'Euro 2016. Au stade de la candidature, la Ville a veillé à ne pas fragiliser la candidature de la France.

En revanche, la ville de Nice s'est ensuite investie dans la constitution du Club des sites afin de mener le front d'une négociation collective, à l'échelle de l'ensemble des villes hôtes.

Par ailleurs, en décembre 2015, la Ville a refusé de se substituer aux engagements de l'UEFA en matière de gratuité des transports pour les spectateurs. De même, la gratuité des espaces commerciaux dans les Fan Zones, souhaitée par l'UEFA, a été refusée par la ville de Nice. Enfin, la ville de Nice a refusé la prise en charge de certains travaux qui n'avaient pas une vocation pérenne, et étaient pourtant exigés par l'UEFA, comme la mise en configuration Euro 2016 de la tribune presse et des plateformes caméra, la construction des studios TV, etc.

La ville de Nice partage la position de la Cour sur les carences de la Délégation Interministérielle aux Grands Événements Sportifs (DIGES) dans l'accompagnement des collectivités dans le cadre de l'Euro 2016. Comme la ville de Nice l'avait indiqué dans sa réponse à la Chambre Régionale en mars 2016, il aurait été préférable que la DIGES soit davantage un soutien et un moteur qu'un rapporteur des échanges dans les négociations avec l'organisateur.

La DIGES n'a pas joué son rôle fédérateur et de défense des intérêts publics dans le rapport de force avec les acteurs privés (UEFA, SAS Euro 2016 et FFF).

- ✓ ***Sur la capacité commerciale du stade et l'affirmation que la jauge de l'Allianz Riviera serait supérieure de 5 624 places par rapport à la capacité minimale exigée par l'UEFA qui générerait un surcoût d'investissement par rapport aux besoins constatés entre 33 M€ et 65 M€***

La définition de la capacité commerciale du stade est définie dans le cahier des charges de chaque organisateur. Ainsi à Nice, l'organisation temporaire de l'Euro 2016, telle que définie par l'UEFA, a conduit à ce que 5 673 places ne soient pas comptabilisées pour cet événement. Ainsi, l'argument de la Cour relatif au dépassement de 5 624 places par rapport à la demande de l'EURO 2016 (30 000 places) n'est pas recevable tout comme l'évaluation du surcoût d'investissement.

De plus, la capacité de la jauge d'une enceinte dite multifonctionnelle ne peut être uniquement évaluée par rapport à la fréquentation moyenne constatée pour les matchs du club résident des dernières saisons. Il s'agit d'un outil modulable pouvant accueillir à la fois des jauges moyennes mais également des jauges plus exceptionnelles : le seul critère de la « moyenne de fréquentation » ne permet pas une approche complète en matière de comparaisons. Il convient de tenir compte également du critère d'écart à la moyenne (jauges de grande capacité).

✓ **Sur le résultat financier de l'Euro 2016 pour la ville de Nice et la subvention CNDS**

La Cour estime que le résultat financier excédentaire de 15,4 M€ de l'Euro 2016 pour la ville de Nice est hypothétique et ne correspond à aucun ordre de grandeur similaire dans d'autres villes hôtes.

Tout d'abord, la situation géographique de la ville, mais aussi son économie liée au tourisme, sont une spécificité que ne partagent pas les autres villes hôtes. De plus, la ville de Nice mène une politique ambitieuse en matière événementielle : elle accueille et organise régulièrement de grands événements culturels ou sportifs de dimension internationale. Chaque année, 1 200 événements se tiennent sur le territoire niçois. C'est une composante essentielle de son économie. Il n'est donc pas surprenant que le retentissement de l'Euro 2016 trouve à Nice un impact significatif.

La ville de Nice ne partage pas la position de la Cour sur l'exclusion des 2 M€ liés à « l'héritage » qui a permis de renforcer la politique sportive au cœur des quartiers urbains, ou encore les 20 M€ de subvention de l'Etat à travers le CNDS. « L'héritage » correspond à une contribution opérationnelle à des projets d'équipements sportifs dans les quartiers qui figuraient dans les projets d'investissements de la ville. « L'héritage » a constitué une recette venant abonder le programme de travaux en matière d'équipements sportifs, améliorant leur planification de réalisation. Quant à la subvention du CNDS, elle accompagne la construction et la modernisation des enceintes dans le cadre de l'Euro 2016

Sans la tenue de l'Euro 2016, ces subventions n'auraient pas été obtenues : il apparaît cohérent de les intégrer dans un bilan économique relatif à l'unité fonctionnelle du projet « Euro 2016 ».

✓ **Sur le niveau de redevance à la charge de la ville pour la construction de l'Allianz Riviera**

D'une part, il est totalement faux de considérer que la redevance versée annuellement par la ville correspond à la construction de l'Allianz Riviera comme cela est présenté par la Cour dans le rapport thématique

relatif à la ville de Nice. En effet, la charge annuelle couvre l'investissement, mais aussi les charges d'entretien, d'exploitation et de maintenance de l'enceinte.

D'autre part, la Cour indique « la ville déboursa en moyenne 13 M€ par an ». Il convient de préciser que sur le montant de la redevance versée par la ville, 1,91 M€ correspondent à une charge fiscale qu'il convient de soustraire : 1,01 M€ reviennent directement à la ville (la taxe foncière et la taxe locale sur la publicité extérieure), et 0,9 M€ correspondent à la Cotisation Foncière des Entreprises reversée à la Métropole. De plus, pour déterminer la charge nette annuelle, il convient également de soustraire la redevance de 1,87 M€ à la charge du club résident.

Enfin, la ville de Nice conduit une stratégie économique de long terme autour de cette enceinte, avec la perspective d'accueillir un second club résident : un projet est en cours autour du club de rugby, le Stade Niçois, avec deux partenaires d'envergure internationale le groupe Allianz et la Fédération Ecossoise de Rugby, avec l'objectif d'atteindre le très haut niveau dans les trois prochaines saisons et de ce fait, devenir utilisateur régulier de l'Allianz Riviera, contributeur de l'enceinte.

✓ **Sur le niveau de redevance d'occupation du club résident et les risques juridiques avancés**

La ville conteste fermement le terme de subvention déguisée. Les précédentes municipalités avaient permis l'occupation de l'ancien stade Léo-Lagrange par le club résident avec une redevance d'occupation anormalement basse, à hauteur de 132 553 € en 2008.

Depuis 2008, la ville de Nice s'est engagée dans une ferme révision de ses relations avec le club. Elle a réduit le soutien antérieurement accordé au club résident par les précédentes municipalités, en souhaitant le faire progressivement évoluer dans le sens rappelé par la Chambre Régionale des Comptes dans son rapport provisoire transmis le 18 juillet 2014⁷².

Depuis 2008, la ville de Nice conduit des négociations soutenues avec le club résident qui aboutissent à des résultats significatifs. Ainsi, en octobre 2013, la ville de Nice concluait une convention de mise à disposition de l'Allianz Riviera qui conduisait à une très nette réévaluation de la redevance versée précédemment par l'OGC Nice pour l'occupation

⁷² Rapport provisoire de la Chambre Régionale des Comptes relatif à la Construction du Grand Stade de Nice.

du stade Léo-Lagrange. La convention d'octobre 2013 a ainsi introduit une part fixe à hauteur de 1 million d'euros, à laquelle s'ajoute une part variable basée sur le chiffre d'affaires de billetterie.

Puis, la ville a souhaité aller plus loin. Elle a notamment augmenté la part fixe de la redevance due par le Club, pour sécuriser ses recettes. La négociation de l'avenant 1 à la convention de mise à disposition de l'Allianz Riviera avec le Club résident a ainsi abouti à :

- Une augmentation de 87 % de la part fixe, passant d'un montant annuel de 1 M€ à 1,87 M€,
- Un élargissement de l'assiette de la part variable aux recettes issues du sponsoring, et cela à la différence des autres clubs de ligue 1.

En comparaison avec ce que versait l'OGC Nice pour l'occupation du stade Léo-Lagrange, la seule part fixe de redevance de l'avenant n°1 de la convention d'occupation de l'Allianz Riviera, correspond à un coefficient multiplicateur entre 14 et 18,5.

Par ailleurs, la ville de Nice n'est pas seule à investir afin d'accompagner les politiques sportives. Ainsi, à la demande de la ville, l'OGC Nice a assumé la construction d'un nouveau centre de formation et porté cet investissement.

Désormais, la ville continue sans relâche les négociations avec le club afin de poursuivre l'augmentation de sa contribution. Bien que le club résidant fasse part de sa difficulté financière à faire face à une augmentation de redevance, avançant l'exemple du Mans, où le club n'assumant pas le niveau de redevance dû pour l'occupation du MMArena, a fait faillite en 2014, et a conduit la collectivité à devoir assumer seule désormais la perte de recettes, la ville de Nice quant à elle poursuit fermement les négociations avec l'OGC, avec pour objectif l'adoption d'un avenant n°2 à la convention d'occupation actuelle. La ville de Nice est résolue et poursuit l'objectif d'obtenir de l'OGC un niveau de redevances en adéquation avec la contribution des autres grands clubs professionnels dans d'autres grandes villes.

La ville conteste également fermement l'affirmation de la Cour sur le dépassement du plafond de 2,3 M€ fixé à l'article R113-1 du code du sport, s'agissant des subventions versées par les collectivités territoriales, leurs groupements ou les établissements publics de coopération intercommunale aux associations sportives ou les sociétés qu'elles constituent.

Comme cela avait été indiqué par la ville de Nice dans la réponse à la Cour en septembre 2016, le total des subventions versées à l'association,

à la fois pour les missions d'intérêt général et pour les opérations de droit commun, se situent, selon les années, entre 1,26 et 1,32 M€. Dans tous les cas, le montant total des subventions se situe dans des niveaux nettement inférieurs au seuil de 2,3 M€ par saison fixé par le code des sports⁷³, ce seuil étant analysé en cumulant les apports des différentes collectivités et groupements, l'ensemble faisant l'objet d'une délibération récapitulative présentée au Conseil Municipal.

Chaque année, le Conseil Municipal délibère et approuve une convention d'objectifs liant la ville à l'Association olympique gymnaste club de Nice Côte d'Azur (OGC Nice CA). Ainsi, en 2016, outre la mise à disposition de locaux à l'association, valorisée à 530 k€, la convention d'objectif prévoit le versement de :

- *1 M€, au titre d'une mission d'intérêt général, pour le fonctionnement du centre de formation, l'un des meilleurs de France. Depuis 2012, 23 joueurs issus de ce centre ont joué en Ligue 1. Outre ce nombre important de joueurs intégrés dans le groupe professionnel, d'autres critères sont imposés : nombre de contrats signés, réussite scolaire, classement du centre de formation au niveau national, ainsi que la maîtrise des charges de fonctionnement du centre. Il convient de rappeler que le centre de formation de Nice est passé de la 24^{ème} place en 2010 à la 13^{ème} place en 2016.*
- *275 000 € pour la section amateur qui gère toutes les équipes de football des enfants de 5 à 11 ans. La subvention prend en compte le nombre d'adhérents et de licenciés, le niveau de cotisation, la qualité de l'encadrement et de la formation, et l'importance des déplacements.*
- *40 000 € pour la promotion et le développement de la pratique féminine, enjeu important que la collectivité souhaite soutenir.*
- *5 000 € pour l'organisation du Tournoi Jeune Aiglon. Depuis 10 ans, ce tournoi s'est imposé comme l'un des tournois de jeunes les plus importants de l'Hexagone qui réunit les plus grands clubs français ainsi que des clubs azuréens et niçois.*

⁷³ Article L113-2 du code des sports et décret n°2001-828 du 4 septembre 2001

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'OLYMPIQUE LYONNAIS GROUPE

En préalable, permettez-nous de vous rappeler que le Grand Stade constitue un formidable accélérateur d'aménagement et de développement social, de rayonnement et de dynamisme pour l'agglomération lyonnaise, mais aussi pour toute la région Auvergne Rhône-Alpes.

Cette enceinte a permis, d'une part, à l'agglomération lyonnaise de disposer de l'équipement le plus abouti en matière de sports, de loisirs, de formation, d'accueil médical, culturel et artistique et d'autre part, d'accueillir dans la métropole de Lyon les plus grandes compétitions sportives internationales et les plus importants événements culturels et artistiques.

Concernant les documents transmis : le rapport n'appelle aucun commentaire de notre part ; en revanche, le cahier territorial appelle quelques remarques relatives : (i) aux critères de détermination du site du Grand Stade ; (ii) aux investissements réalisés en matière de desserte et d'infrastructures ; (iii) au volet foncier et (iv) à quelques erreurs matérielles ou imprécisions.

Tout d'abord, comme nous vous avons déjà indiqué dans notre courrier du 26 septembre 2016, c'est la Communauté Urbaine de Lyon qui a été le principal décisionnaire de l'implantation de ce projet.

Le choix du site d'implantation de ce grand équipement, le Montout, sur le territoire de la commune de Décines-Charpieu dans l'Est lyonnais, résulte de plus de 18 mois d'analyse détaillée et comparée de plusieurs sites dont, en premier lieu, le site historique de Gerland – ce dernier s'étant finalement révélé inadapté – mais aussi le site du Puizoz à Vénissieux qui n'a pu être retenu en raison principalement du manque de surface disponible (22 ha.) pour accueillir le projet du Parc OL.

Aussi, nous sommes surpris de voir inscrit, dans le rapport, un critère qui n'a jamais figuré dans la grille d'analyse des différents sites « la maîtrise foncière majoritairement publique permettant au club d'acquérir les terrains à un prix soutenable » (I,A,2 – cahier territorial).

Une nouvelle fois, nous nous permettons de vous rappeler que les terrains ont été achetés à un prix correspondant à leur valeur vénale, celle-ci ayant été évaluée par le service des domaines, validée par le juge administratif et par la Commission Européenne.

De plus, le choix du site du Montout a également été validé par l'ensemble des Partenaires du projet (l'État, le Conseil Général, le Grand

l'échangeur n° 7 sur la rocade est, réalisé sous maîtrise d'ouvrage de l'État (pour 4,7 M€) ».

La part de l'investissement, présentée au II,A,1 du cahier territorial, qui aurait été portée, selon vous, par la ville de Décines est surestimée puisque le cahier territorial précise que: « La commune de Décines a également investi 1,9 M€ (dont 1,2 M€ en investissement) depuis 2012 dans la vidéosurveillance, l'équipement de douze policiers municipaux nouvellement recrutés, la résidentialisation de certaines rues et l'implantation de mobilier urbain. L'Olympique Lyonnais a pris à sa charge 30% de ces dépenses pour 545 000 €. Le coût net pour la collectivité a été de 1,26 M€ dont 761 000 € pour la ville de Décines et 503 000 € pour l'État, qui a participé au titre de la vidéosurveillance ». Ce faisant, votre rapport limite l'investissement d'OL Groupe à 545 000 € alors qu'une convention d'offres de concours liant la ville de Décines à OL Groupe prévoit un investissement bien plus élevé de 2 135 K€ à la charge d'OL Groupe.

Cette convention d'offres de concours liant la Ville de Décines à OL Groupe a été signée le 1^{er} octobre 2015 après délibération du Conseil Municipal de la ville de Décines en date du 30 septembre 2015. Cette convention a pour objet de contribuer aux dépenses que la commune de Décines a engagées et/ou va engager en lien avec le Grand Stade. Via cette convention, OL Groupe a accepté de prendre en charge la résidentialisation pour un montant de 535 K€, l'implantation de mobilier urbain (panneaux à messages variables) pour 255 K€, la vidéosurveillance non couverte par l'État pour 295 K€ (sur un total de 520 K€), l'éclairage public jouxtant le Grand Stade (830 K€ sur un total de 2 135 K€).

De même, OL Groupe s'est engagé à prendre en charge le fonctionnement en matière de sécurité publique à hauteur de 100 K€/an (notamment les frais de personnel - Police Municipale - liés aux manifestations directement organisées par l'OL). Par ailleurs, il nous semble utile de vous préciser que, d'une part, le dispositif de vidéosurveillance couvre l'ensemble de la commune de Décines et n'est donc aucunement dédié au seul au Parc OL et d'autre part, au fait que nous n'ayons jamais eu l'information concernant le recrutement de 12 nouveaux policiers municipaux.

Concernant, le volet foncier, nous ne comprenons pas pourquoi vous évoquez de nouveaux ratios assez incompréhensibles (II,B,2 – cahier territorial) « Au total, le prix d'achat des terrains publics de l'emprise du Parc OL et la contribution à l'aménagement de ses abords auront représenté pour le club un coût de 24,2 M€, soit 56 €/m² de terrain public vendu. Les acteurs publics ont pour leur part investi 161 M€, soit 424 €/m²

De tels ratios n'ont que très peu de sens puisqu'ils reviennent à calculer un investissement au mètre carré qui intègre : (i) des investissements qui n'ont pas été réalisés pour le seul projet Grand Stade et (ii) couvrent une surface de terrain bien supérieure à celle du Grand Stade. Nous ne comprenons donc pas pourquoi vous ne faites pas référence au seul critère foncier pertinent à savoir le prix cession de 40 €/m² résultant de l'évaluation de France Domaine.

Pour rappel, les terrains n'étaient pas classés en zone agricole lorsque le Grand Lyon et la Commune de Décines les ont cédés à la société Foncière du Montout. En revanche, ils l'étaient peut-être lorsque le Grand Lyon et la Commune de Décines les ont eux-mêmes acquis. Dans ce cas, le Grand Lyon et la Commune de Décines ont réalisé une excellente opération puisque le simple classement des parcelles en zone AUIL a contribué à multiplier leur valeur. Cette bonne gestion de leur patrimoine par les personnes publiques mériterait d'être soulignée.

Par ailleurs, comme nous vous l'avions indiqué précédemment ce prix a été :

- implicitement mais nécessairement validé par le jugement n° 1104539-1104543-1104547 et 1104548 rendu par le Tribunal Administratif de Lyon le 10 janvier 2013 qui a certes annulé pour vice de forme la délibération prise par le Bureau de la Communauté Urbaine de Lyon le 18 avril 2011 mais ouvert la voie d'une régularisation ;*
- expressément validé par le jugement n° 1201065 et 1201066 rendu par le Tribunal Administratif de Lyon le 18 décembre 2014 qui s'est prononcé sur la cession des terrains qui appartenaient à la Commune de Décines-Charpieu.*

De surcroît, la Commission Européenne a été saisie de la question de l'évaluation du foncier qu'elle a validée dans sa décision SA 35501 du 18 décembre 2013 en confirmant le prix de France Domaine.

En effet, après avoir confirmé l'indépendance de France Domaine, elle a examiné le zonage qui avait été pris en compte et les éléments de comparaison au regard desquels ce service avait émis son avis. Elle en a conclu que « l'évaluation des terrains semble correcte et le prix obtenu semble correspondre à celui qu'aurait fixé un opérateur privé qui aurait été propriétaire du terrain bénéficiant de droits identiques. Dans ces conditions, la vente des terrains peut être considérée comme n'ayant pas accordé un avantage à l'opérateur privé », de sorte qu'aucune aide d'Etat illicite n'était caractérisée.

Pour revenir à votre ratio (II,B,2 – cahier territorial) « Les acteurs publics ont pour leur part investi 161 M€, soit 424 €/m² », vous semblez considérer que tous les investissements financiers des acteurs publics l'État, le Grand Lyon, le SYTRAL et la Commune de Décines étaient destinés au Grand Stade et à lui seul.

Nous nous permettons simplement de souligner qu'il s'agit d'une approche erronée car il convient de rappeler que les projets d'extension de la ligne de tramway T3, de création du parking des Panettes, de réalisation de l'accès Nord, de réalisation de l'accès Sud et d'aménagements de l'échangeur n° 7 ont été déclarés d'utilité publique par les arrêtés nos 2012-754, 2012-755, 2012-756, 2012-757 et 2012-758 pris par le Préfet du Rhône le 23 janvier 2012.

Tous ces arrêtés ont été attaqués et s'ils avaient été adoptés dans l'intérêt unique du Grand Stade, comme les opposants le soutenaient, les juridictions administratives saisies les auraient annulés or, tel n'a pas été le cas puisqu'ils ont été tous validés.

Par ailleurs, nous ne comprenons pas pourquoi vous liez ta déclaration d'utilité publique du Préfet du Rhône concernant les aménagements à une conclusion d'enquête publique qui n'a été suivi d'aucun effet : (I,B,2 – cahier territorial) « Le préfet du Rhône a déclaré d'utilité publique l'aménagement de différentes dessertes du stade sur le fondement d'enquêtes publiques favorables faisant référence à la déclaration d'intérêt général, alors que les enquêtes publiques réalisées auparavant s'étaient conclues par un avis défavorable des commissaires enquêteurs, notamment en raison du caractère purement privé du projet. »

Pour rappel, aucune des nombreuses décisions administratives qui sont intervenues dans le dossier n'a été prise sur la base d'une enquête publique au terme de laquelle un avis défavorable aurait été émis par les commissaires-enquêteurs « en raison du caractère purement privé du projet ». En tout état de cause, il n'y a pas donc pas lieu de mentionner les conclusions d'une enquête publique qui n'a été suivi d'aucun effet.

Enfin, malgré notre précédent courrier, nous sommes à nouveau très surpris par certains termes que vous utilisez concernant le naming (I,B,1 – cahier territorial) : « Et que le plan de financement communiqué par le club reposait sur des recettes de naming évaluées entre 80 et 120 M€ qui n'ont toujours pas été réalisées début 2017 » ; (II,B,3 – cahier territorial) : « Le plan de financement est encore incomplet : les recettes de naming estimées en 2010 entre 80 et 120 M€, apparaissent irréalistes au vu des participations obtenues pour les autres grands stades (16,2 M€ à Nice et 20 M€ à Bordeaux). Le club a indiqué fin 2016 qu'il négociait un

contrat de naming d'un montant de 6 à 8 M€ par an, mais il n'était pas parvenu à conclure près d'un an après l'inauguration du stade. »

D'une part, nous vous confirmons à nouveau que les recettes de « naming » ne font aucunement partie d'un plan de financement mais sont des recettes d'exploitation.

D'autre part, pour votre information, nous avons signé le 12 juillet 2017 un partenariat industriel global, moderne et innovant avec Groupama Rhône-Alpes Auvergne.

Le fer de lance de ce partenariat est constitué des droits de « Naming » du stade de l'Olympique Lyonnais, qui sera désormais dénommé « Groupama Stadium ». Ce contrat d'une durée de 3 ans renouvelable, donnera une visibilité au « Groupama Stadium » à l'extérieur du stade, dans l'arène, sur le parcours des clients VIP et du grand public, ainsi que dans les zones sportives, et permettra à Groupama Rhône-Alpes Auvergne d'utiliser l'image du stade pour promouvoir ses offres et services.

La relation historique et ancrée sur le territoire régional entre l'Olympique Lyonnais et Groupama Rhône-Alpes Auvergne, se trouve ainsi renforcée et consolidée par ces nouveaux périmètres.

Par ailleurs, le jugement de valeur que vous faites au II,B,3 du cahier territorial concernant notre attrait vis-à-vis des investisseurs, nous interpelle (« La moindre performance sportive du club et la chute de son cours de bourse de 24 € à 2 € par action entre 2007 et 2012 ont par ailleurs dissuadé les financeurs potentiels d'investir dans le projet, contraignant le club à s'endetter auprès des banques à court terme (7 à 9 ans) à un taux élevé de 7 %. Le 12 août 2016, l'Olympique Lyonnais a toutefois couvert de la dette contractée en ouvrant son capital au groupe chinois IDG Capital Partners à hauteur de 100 M€. »).

Ce paragraphe est surprenant dans la mesure où il présente l'Olympique Lyonnais comme un investissement peu attractif alors même qu'il reconnaît que le groupe chinois IDG vient d'effectuer un investissement de 100 M€ pour du capital de l'Olympique Lyonnais (valorisant ainsi le club à près de 500 M€). Par ailleurs, ce paragraphe contient des données financières relatives à la dette d'OL Groupe qui doivent être mises à jour.

En effet, pour votre information, le 30 juin 2017, nous avons annoncé la finalisation de nos opérations relatives au refinancement de la quasi-totalité des dettes bancaires et obligataires du groupe.

La structuration de ce nouveau financement d'un montant total de 260 M€ s'articule autour de 2 instruments : un contrat de crédit bancaire, portant sur un montant total de 209 M€ (dont 73 millions de crédit revolving de fonctionnement) et une émission obligataire, d'un montant de 51 M€.

Sur la base de l'ensemble de ces nouveaux financements bancaires et obligataires le Groupe devrait bénéficier d'une réduction annuelle de ses frais financiers de l'ordre de 7 M€ à compter de l'exercice 2017/2018 (hors évolution future des taux de référence). Le taux annuel moyen estimé des nouveaux financements de la dette long terme relative au stade s'élève désormais à environ 4,2 % (hors évolution des taux de référence et hors frais de structuration), par rapport aux coûts de financements précédents qui portaient sur un taux annuel moyen de l'ordre de 6,5 %.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SASP OLYMPIQUE DE MARSEILLE

1. A titre liminaire, la SASP Olympique de Marseille tient à rappeler que si l'optimum économique recommandé est, en toute logique, la diminution de l'exposition des finances publiques locales en matière de construction et d'exploitation de Stades exploités par les Clubs professionnels, ce postulat doit être compris au travers son corolaire, à savoir la compétitivité des clubs qui doivent pouvoir lutter, à armes égales, avec ses concurrents européens. Dès lors, si cet objectif de compétitivité était assuré et assumé, les risques financiers soulevés par le présent Rapport, et ce, à la charge des contribuables, en seraient fortement minimisés.

2. Concernant la situation plus spécifique de l'Olympique de Marseille, la Cour des Comptes a parfaitement cerné les difficultés inhérentes au Contrat de Partenariat public-privé signé le 25 septembre 2010 entre la Ville de Marseille et la Société AREMA en vue de la création d'un Nouveau Stade Vélodrome pour le Club résident. Il est ainsi relevé, à juste titre, que « le fonctionnement sur le moyen et le long terme du « couple à trois » formé par la Ville de Marseille, propriétaire du Stade, l'exploitant privé et l'OM, qui peuvent défendre des intérêts divergents, constitue une zone de fragilité structurelle » (cahier territorial, I,B,1).

Le projet développé par le nouvel actionnariat reposant sur une exploitation optimisée du Stade Vélodrome lors du déroulement des matchs de l'équipe professionnelle s'inscrit donc difficilement dans ce schéma, le

Club Résident ne pouvant exploiter ledit Stade, trois cent soixante-cinq jours par an.

C'est ainsi que la SASP Olympique de Marseille est en effet contrainte, pour développer et améliorer le spectacle offert au public, de négocier simultanément ou successivement avec la Société AREMA et la Ville de Marseille, entraînant un processus de décision fort complexe et un coût financier supérieur à la charge du Club Résident.

Une révision de ce mécanisme s'avère donc impérieuse pour assurer un développement du Club résident lui permettant de sécuriser les finances locales au montant préconisé par ledit rapport.

3. Nous relevons également, avec satisfaction, que la Cour des Comptes considère que le niveau des redevances sportives doit être dissocié des loyers des contrats de partenariat et que, dès lors, les redevances sportives « n'ont pas pour vocation à compenser totalement des loyers des collectivités du au titre des contrats de partenariat » (au II,A,3 du chapitre II du rapport). Nous militons en effet pour que le Club résident, dans le cadre d'un contrat de partenariat, ne soit pas la variable d'ajustement entre les redevances perçues par l'Exploitant et le coût généré par la construction et l'entretien de l'enceinte sportive.

Le choix de financement adopté par la Collectivité Territoriale doit rester de la responsabilité unique des édiles locaux même s'il est dommageable, dans une dynamique d'économie d'échelle, que le Club résident ne soit pas associé à l'Exploitation du Stade.

Nous réaffirmons donc que le montant des redevances sportives doit être fixé au regard de l'exploitation économique de l'Enceinte Sportive par ledit Club et que, par conséquent, le montant de la redevance ne doit pas être fixé en considération d'accords financiers et de montages juridiques intervenus préalablement à la mise à disposition de l'ouvrage.

4. La Cour des Comptes apporte, dans son mécanisme de fixation des redevances sportives, des éléments intéressants que la SASP Olympique de Marseille partage, et d'autres éléments qu'il convient d'explicitier pour que vous puissiez réviser votre position, ou alimenter votre réflexion sur le monde économique des clubs de football professionnel, et plus spécialement, à l'Olympique de Marseille.

5. Concernant la fixation de la part fixe, la Cour des Comptes offre de manière définitive un mode de calcul parfaitement pertinent et conforme au Droit Positif en considérant que « la part fixe est le produit de deux éléments : un pourcentage de l'investissement public (fixé à 2 % par an de

l'investissement) rapporté au taux d'occupation par le club utilisateur » (au II,B,3,a du chapitre II du rapport).

C'est ainsi que la fixation d'une part fixe, à hauteur de 4 M€, par la délibération du Conseil Municipal en date du 10 octobre 2014, est supérieure à ce mode de calcul sachant que le nombre de matchs varie en fonction du parcours de l'Olympique de Marseille en coupes nationales et en ligues européennes. Cette position a été maintes fois soutenue à la Ville de Marseille et rappelée plus spécialement lors de l'audition par devant la formation inter-juridictions de la Cour des comptes qui s'est déroulée le 14 novembre 2016 à 14 h 00. Il sera également relevé que la délibération du 30 juin 2014 fixant un tarif de location du stade par match de 380 952 € HT, assorti d'une part variable assise sur le chiffre d'affaires à partir d'un seuil de déclenchement de 25 M€, n'est aucunement conforme au Droit Positif en se fondant sur une part fixe par saison, à plus de 8 M€ avec un chiffre d'affaires cumulé alors même qu'il s'agissait d'une location au match le match.

Pour autant, ce débat est clos et la SASP Olympique de Marseille constate avec satisfaction que la Ville de Marseille a perçu, lors des trois dernières saisons, « une part fixe de redevance cohérente avec l'application de la méthode élaborée par France Domaine » (au II,B,3,a du chapitre II du rapport).

6. Concernant la fixation de la part variable, de nombreuses précisions doivent être apportées par la SASP Olympique de Marseille.

7. Une des premières problématiques rencontrée porte sur l'assiette de la redevance variable. La Cour des Comptes considère que l'assiette doit porter sur la billetterie, les loges, la restauration, la vente de produits dérivés, la commercialisation des espaces publicitaires à l'exception des droits télévisuels. C'est ainsi que la Cour des Comptes reprend et précise la position de la Cour administrative d'appel de Lyon lorsqu'elle considérait, en des termes très généraux, 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 » (CAA Lyon 12 juillet 2007, Ville de Lyon, req. n° 06LY02105).

La SASP Olympique de Marseille prend note de ces éléments et souhaite toutefois que soit également prise en compte la force de la « marque » du Club.

En effet, l'Olympique de Marseille étant un club populaire et étant suivi par le plus grand nombre de supporters, les montants alloués sur la commercialisation des espaces publicitaires doivent impérativement prendre en compte que les entreprises recherchent davantage une association avec la marque O.M., plutôt qu'une exposition au sein du Stade Vélodrome. Prendre en compte le chiffre d'affaires généré par la commercialisation des espaces publicitaires signifie que la Collectivité Territoriale bénéficie du pouvoir d'une Marque dont le Stade Vélodrome n'en est qu'une des composantes.

De même, la marque OM et son pouvoir d'attraction ne sont pas évalués au regard de l'impact économique direct et indirect pour la Ville de Marseille. Si le présent rapport considère que ledit impact ne doit pas être pris en compte, le seul fait que l'Olympique de Marseille accepte de jouer au Stade Vélodrome, en cœur de Ville, et non en périphérie ou dans un périmètre de vingt kilomètres, justifierait une révision dans la modélisation de la redevance d'occupation domaniale, surtout dans un contexte où les Stades sont, dans leur quasi-unanimité, construits à l'extérieur de la Ville assurant alors des recettes plus avantageuses pour le Club résident au détriment du tissu économique local.

8. Une autre problématique repose sur l'aléa sportif que vous considérez comme étant « la relégation en division inférieure principalement ». Or, au regard de la capacité du Stade et du budget de l'Olympique de Marseille, l'aléa sportif est, pour un Club comme l'OM, la non-participation à une compétition européenne. Toute projection doit en effet être conçue sur la base du postulat que l'Olympique de Marseille n'a manqué que trois compétitions européennes sur les quinze dernières saisons.

En dépensant en huit mois à peine, plus de cent (100) millions d'euros en fonds propres, le nouveau propriétaire de l'OM fait d'une qualification européenne le cœur de sa stratégie. Une non-qualification constituerait de toute évidence un manque à gagner dont les conséquences devraient se refléter dans la structuration de la redevance d'occupation domaniale réglée à la Ville de Marseille.

Il est regretté que la Cour des Comptes n'ait pas intégré cette donnée essentielle sur l'aléa sportif, venant en minoration du montant de la redevance.

9. Enfin, il est évoqué les risques juridiques liés à une interprétation en subvention déguisée. S'il est vrai qu'à l'instar du droit de la domanialité publique, la réglementation européenne des aides d'Etat limite la marge de manœuvre des personnes publiques lorsque celles-ci déterminent le

montant des redevances dues par un opérateur économique en contrepartie de l'utilisation d'une infrastructure publique, pour l'exercice d'une activité économique, ces redevances doivent toutefois correspondre aux conditions normales du marché.

L'article 107, paragraphe 1, TFUE énonce quatre conditions cumulatives pour qu'une mesure soit qualifiée d'aide d'État. Premièrement, il doit s'agir d'une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État. Deuxièmement, la mesure en cause doit accorder un avantage sélectif à son bénéficiaire en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Troisièmement, elle doit fausser ou menacer de fausser la concurrence. Quatrièmement, cette intervention doit être susceptible d'affecter les échanges entre États membres.

C'est ainsi que, dans sa Décision du 18 décembre 2013, la Commission a considéré que les clubs résidents, dans la mesure où ils avaient été directement désignés pour utiliser les stades, avaient bénéficié d'un « traitement préférentiel » (Décision de la Commission du 18 décembre 2013, point 250).

En la matière, et à l'inverse d'autres clubs résidents, l'Olympique de Marseille n'a jamais bénéficié d'un régime de faveur tant lors de la passation, de l'exécution des travaux, puis postérieurement à la réception de l'Enceinte, sachant que ledit Stade a fait l'objet d'un Contrat de Partenariat entre la Société AREMA et la Ville de Marseille. L'Olympique de Marseille n'a jamais été associé aux choix cruciaux tant financiers que juridiques ayant conduit à la rénovation du Stade Vélodrome alors même qu'en sa qualité de Club résident, il paraît être le principal intéressé. L'unique option proposée était d'être actionnaire minoritaire de la Société AREMA. Enfin, il sera rappelé que le recours à un contrat de partenariat public-privé pour la rénovation du Vélodrome n'était pas souhaité par l'Actionnaire du Club résident alors en fonction, celui-ci privilégiant la mise en œuvre d'un bail emphytéotique administratif.

En conclusion, la SASP Olympique de Marseille rappelle que toute réflexion portant sur la diminution de l'exposition des collectivités territoriales et de l'État en ce domaine passe obligatoirement par la sauvegarde et le renforcement de la compétitivité des clubs français. Toute réforme reposant sur un unique axiome est en conséquence, totalement vaine.

La SASP Olympique de Marseille partage, par ailleurs, la position de la Cour des Comptes quant à la nécessité impérieuse que le Club résident soit l'Exploitant du Stade Vélodrome pour d'une part, limiter toute fragilité structurelle, et, d'autre part, sécuriser les finances locales.

La SASP Olympique de Marseille prend acte de la position tenue quant au calcul du montant de la redevance domaniale avec une part fixe liée au coût réel du Stade et une part variable couvrant le chiffre d'affaires liées à l'utilisation du Stade Vélodrome.

C'est ainsi que la SASP Olympique de Marseille a entamé des discussions avec la Ville de Marseille sur ces postulats.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU DIRECTOIRE DE L'OLYMPIQUE GYMNASSE CLUB (OGC) NICE CÔTE D'AZUR

Après lecture approfondie de l'extrait transmis, nous avons pris bonne note des observations formulées par votre institution notamment celles relatives à l'équilibre des relations entre le club résident et la ville de Nice dans le cadre de la convention de mise à disposition du stade signée le 16 octobre 2013 et de son avenant de décembre 2014.

Nous tenions toutefois par la présente à vous indiquer que nous ne partageons pas l'analyse qui est faite du déséquilibre dans les relations entre notre club et la collectivité, d'autant plus que dans le cadre la signature de l'avenant à cette convention, nous nous sommes attachés à suivre les préconisations faites par la Chambre Régionale des Comptes, en acceptant de rehausser la part fixe de la redevance et d'élargir l'assiette de la part variable en y incluant les recettes de sponsoring.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU RACING CLUB DE LENS

1.- Dans ce rapport, la Cour déplore que la Ville ne soit pas destinataire de rapports d'activité du Club, lui permettant de s'assurer que les objectifs « d'utilité générale » prévus dans le préambule du contrat de bail sont respectés.

Le RC Lens précise que même si le bail ne lui impose aucune obligation en la matière, il s'est toujours montré très transparent avec la ville et les contacts très réguliers entretenus entre le Club et la Ville de Lens ont permis à cette dernière de s'assurer constamment que le Club continuait à exercer ses missions d'utilité générale.

Cela étant, et même si le bail ne le prévoit pas, le RC Lens a décidé de mettre en place un processus d'information régulier de la ville sur son activité. Un premier rapport d'activité est ainsi diffusé en juillet 2017.

2.- Le RC Lens a découvert à la lecture du rapport de la Cour, la problématique éventuelle du transfert de l'équipement à la CALL.

Nous comptons donc prendre attache avec la Ville et la CALL afin de lever cette ambiguïté.

3.- Le RC Lens partage l'essentiel des remarques de la Cour sur la redevance (II,B,2 - cahier territorial) mais plusieurs précisions importantes s'imposent.

3.1.- Nous souhaitons insister davantage sur la singularité de la situation du Club dans la mesure où :

(i) il bénéficie d'un BEA qui met à sa charge, notamment tous les frais d'entretien du stade et également la très coûteuse taxe foncière (revalorisée récemment à 600 000 euros/an), à la différence des clubs résidents qui ne supportent pas ces charges.

(ii) il évolue en Ligue 2 à la différence des équipes des autres stades ayant accueilli l'Euro.

Ainsi, le montant de redevance d'« au moins 1 M€ » évoqué par la Cour (II,B,2 – cahier territorial) si le Club devenait club résident est nécessairement très supérieur au montant normal de redevance du stade de Lens.

3.2.- Par ailleurs, la méthode d'évaluation des services domaniaux semble en partie contestable à nos yeux dans la mesure où elle assimile la valeur des travaux à la valeur du stade lui-même, sans tenir compte de l'environnement local.

Or il est patent que la localisation du stade influe substantiellement sur sa valeur et donc sur son loyer. Il est également de notoriété publique que la région lensoise est une région modeste, où les tarifs de l'immobilier restent modérés et nullement comparables à ceux de certaines grandes agglomérations.

3.3.- De même, la méthode d'évaluation retenue par les services fiscaux mérite d'être actualisée dans la mesure où elle repose apparemment sur l'application d'un taux d'intérêt de 1,5 % sur la valeur du stade ou des travaux. Ce taux d'intérêt nous semble avoir été retenu par comparaison avec le taux des obligations à l'époque, or ce taux est désormais d'environ 0,67 %.

3.4.- *Le RC Lens souligne par ailleurs que le montant de la redevance doit certes tenir compte des avantages dont bénéficie le club du fait des travaux de l'Euro, mais aussi des inconvénients.*

Or, une partie des travaux qui ont été réalisés à l'occasion du Championnat d'Europe ont été imposés alors qu'ils ne répondaient en aucun cas à nos attentes, voire même étaient contraire à nos besoins.

D'importantes dépenses doivent ainsi être engagées rapidement par le Racing club de Lens.

C'est ainsi que le club doit désormais financer des travaux de reprise de la tribune présidentielle qui n'est pas abritée de la pluie pour un coût évalué environ entre 650 000 €HT et 850 000 €HT de travaux.

Il doit également procéder à la réfection totale de la pelouse, pour un montant de près de 1 200 000 euros car celle-ci ne respecte pas le cahier des charges préconisé pour un club de Ligue 2 qui recommande une pelouse hybride et chauffée.

Le Club doit encore procéder à la réfection d'une partie des tribunes afin d'y réaménager une tribune debout que l'UEFA a refusé pour les matchs de l'EURO mais qui est autorisée pour les compétitions domestiques et correspond depuis toujours aux particularités du Racing club de Lens et de ses supporters. Ce réaménagement représentera une charge estimée entre 500 000 et 800 000 €HT.

3.5.- *La détermination du juste montant de la redevance est d'autant plus complexe que cet avenant devra intégrer une réduction imposée de la superficie du site loué en raison d'un projet de réaménagement urbain imposé par la Ville et l'Agglomération.*

Cette réduction des surfaces louées pénalisera le Club en le privant notamment du stade Tassette et des espaces dédiés au stationnement des VIP et influe donc substantiellement sur le montant de la redevance.

*

**

Dans un contexte de renégociation de la redevance, il nous semblait important d'appeler l'attention de la Cour sur toutes ces précisions car le futur rapport de la Cour aura bien entendu un retentissement important sur le montant de la future redevance.

Or, ces précisions justifient un montant de redevance nettement inférieur à celui d'« au moins 1 M€ » qui pourrait être justifié si on ne tenait pas compte des singularités du stade Bollaert-Delelis et si le RC Lens était un simple club résident.