

N° 610

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 juin 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'avenir du Stade de France,

Par M. Éric JEANSANNETAS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménié, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
AVANT-PROPOS	7
I. LES CONDITIONS SONT RÉUNIES POUR MENER LE CONTRAT DE CONCESSION À SON TERME.....	9
A. UN CONTRAT DE CONCESSION DÉSÉQUILIBRÉ, AYANT EXPOSÉ L'ÉTAT À DES RISQUES JURIDIQUES, FINANCIERS ET PATRIMONIAUX.....	9
1. <i>Un contrat précipité, au détriment des intérêts publics.....</i>	<i>9</i>
2. <i>Un contrat déséquilibré, ayant exposé les finances publiques</i>	<i>12</i>
3. <i>Un contrat juridiquement fragilisé.....</i>	<i>14</i>
B. DES RISQUES AUJOURD'HUI ÉCARTÉS, PERMETTANT DE MENER LE CONTRAT À SON TERME EN 2025	15
1. <i>Le choix opportun d'un traitement défensif des risques au cas par cas.....</i>	<i>15</i>
2. <i>Le choix pertinent de mener le contrat de concession à son terme, devant s'accompagner d'une réflexion sur l'utilisation future</i>	<i>17</i>
II. L'ORGANISATION DE DEUX GRANDS ÉVÈNEMENTS SPORTIFS INTERNATIONAUX AVANT LE TERME DU CONTRAT DE CONCESSION EXIGE DE RELEVER DEUX DÉFIS	19
A. DÉFINIR RAPIDEMENT LES CONDITIONS D'UTILISATION DU STADE DE FAÇON JURIDIQUEMENT ROBUSTE ET FINANCIÈREMENT ACCEPTABLE.....	19
1. <i>Une risque financier potentiel pour l'État... ..</i>	<i>19</i>
2. <i>...devant être rapidement écarté.....</i>	<i>21</i>
B. CONCLURE RAPIDEMENT UN ACCORD SUR LA RÉPARTITION DU FINANCEMENT DES TRAVAUX POUR ÊTRE PRÊT À TEMPS.....	22
1. <i>Le choix opportun d'une remise à niveau de l'enceinte privilégiant la maîtrise des coûts....</i>	<i>22</i>
2. <i>Une inertie préjudiciable à tous.....</i>	<i>24</i>
3. <i>La nécessité de conclure rapidement un accord entre l'État et le concessionnaire</i>	<i>25</i>
III. EN 2025, LA DÉFINITION D'UN NOUVEAU MODÈLE ÉCONOMIQUE DOIT CONDUIRE À UN DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT AU PROFIT D'UNE RESPONSABILISATION DES FÉDÉRATIONS	28
A. UN IMPÉRATIF : DÉFINIR RAPIDEMENT L'AVENIR DU STADE DE FRANCE DANS UN SCHÉMA PRÉSERVANT LES FINANCES PUBLIQUES.....	28
B. UN OBJECTIF : DÉFINIR UN MODÈLE D'EXPLOITATION PÉRENNE ET ÉQUILIBRÉ, ARTICULÉ AUTOUR DES FÉDÉRATIONS.....	29
1. <i>Spécialiser et rénover le Stade de France</i>	<i>29</i>
2. <i>Renforcer le rôle des fédérations, qui doivent s'engager</i>	<i>30</i>
C. UNE PROPOSITION : ENVISAGER LA CESSION DU STADE	33

EXAMEN EN COMMISSION.....37

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES47

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les principales observations

Le contrat de concession du Stade de France, conclu le 29 avril 1995 entre les deux tours de l'élection présidentielle pour une durée de 30 ans, s'est révélé **fortement déséquilibré**. Afin de tenir les délais resserrés pour la livraison de l'enceinte, **son exploitation n'a pas fait l'objet d'une réflexion étayée**. L'État a donc été redevable d'une indemnité au concessionnaire entre 1998 et 2013, pour un montant cumulé de **121,6 millions d'euros**, venant renforcer les résultats d'une concession dont la profitabilité était supérieure de quatre fois aux projections. Les fédérations utilisatrices, contestant une répartition inégale des résultats des manifestations sportives qu'elles organisent, ont de surcroît exposé l'État à un **risque financier supplémentaire en menaçant de ne pas renouveler leurs conventions d'utilisation** conclues avec le concessionnaire.

Face à l'exploitation chaotique et préjudiciable aux intérêts publics, l'État a privilégié **une approche « défensive »**, en traitant les risques au cas par cas, à une dénonciation anticipée de la concession. Cette stratégie a été efficacement conduite, favorisée par la fragilisation juridique du contrat de concession qui a permis de renégocier certaines de ses clauses défavorables à l'État.

À six ans du terme du contrat qui interviendra en 2025, rien ne s'oppose à ce qu'il soit mené à échéance comme le Gouvernement l'a décidé, sans qu'il ne soit rompu précocement ni prorogé.

L'organisation par la France de deux grands événements sportifs internationaux en 2023 et en 2024 requiert d'utiliser le Stade de France sous l'empire du contrat de concession actuel. **Ces événements exceptionnels soulèvent deux défis** qui doivent être rapidement relevés : la conclusion des **contrats de mise à disposition** de l'enceinte et **la remise à niveau du stade**, conformément aux engagements pris par l'État auprès du Comité international olympique (CIO).

Ces défis exposent l'État à un nouvel aléa financier : l'indemnisation du concessionnaire à raison des pertes d'exploitation et le financement de travaux imputables au concessionnaire au titre de ses obligations d'entretien ou à l'utilisateur futur au titre de la modernisation d'envergure nécessaire à l'enceinte pour assurer sa compétitivité au cours des prochaines décennies.

En outre, **le modèle d'exploitation future du stade après 2025 doit être rapidement décidé pour deux raisons**. D'une part, la réalisation d'importants investissements commande d'articuler les travaux avec l'utilisation future du Stade de France, conformément à « l'héritage » voulu des Olympiades de 2024. D'autre part, faute d'anticipation préalable, la situation constatée en 1995 pourrait se renouveler, l'État se retrouvant contraint à décider de l'avenir du Stade de France en pleine préparation des Jeux olympiques et paralympiques.

Pour relever ces différents défis, il est impératif de jouer collectif : entre le concessionnaire et l'État pour réussir nos Jeux, entre l'État et les fédérations pour assurer l'exploitation du Stade de France après 2025.

Les recommandations

Recommandation n° 1 : afin de ne pas être exposé, même indirectement, à des risques financiers, l'État doit pleinement s'investir auprès des parties pour qu'elles concluent dans les douze prochains mois les conventions de mises à disposition du stade pour les deux prochaines compétitions internationales, dans des conditions juridiquement robustes et financièrement acceptables.

Recommandation n° 2 : afin d'assurer la livraison à temps de l'enceinte rénovée et de respecter les obligations financières de chacun, il importe de formaliser d'ici la fin de l'année 2019 un accord entre l'État et le concessionnaire sur les travaux nécessaires pour les Olympiades de 2024 et la répartition de leur financement.

Recommandation n° 3 : afin de préserver les finances publiques et d'assurer l'avenir du Stade de France, une décision sur son exploitation après 2025 doit être formalisée d'ici la fin de l'année pour pouvoir être menée à bien avant l'organisation des deux compétitions internationales de 2023 et 2024. L'engagement des fédérations françaises de football et de rugby en constitue l'axe central, ce qui doit conduire à envisager la cession du Stade de France, seule à même d'écartier tout risque financier ultérieur pour l'État.

Mesdames, Messieurs

Le contrat de concession du Stade de France a 24 ans et échoit en 2025. D'ici là, l'enceinte doit encore accueillir deux grandes compétitions internationales : la coupe du monde de rugby en 2023 et les Jeux olympiques et paralympiques en 2024.

C'est pourquoi deux questions sont aujourd'hui posées.

Dans quelles conditions ces deux évènements seront-ils organisés dans une enceinte toujours concédée ? Au terme de la concession, quel sera le modèle d'exploitation future du stade ?

De nombreux rapports sont déjà intervenus sur le contrat de concession du Stade de France. Ils s'accordent à souligner son déséquilibre, au détriment des intérêts publics.

Un modèle différent, protecteur des finances publiques, doit être rapidement défini, sans tabous.

La spécificité d'une propriété publique, sans pareille en Europe, peine à trouver des justifications. Au contraire, le dynamisme de l'économie du sport confère aux fédérations françaises de football et de rugby, utilisatrices du stade, des marges de manœuvre dont elles ne disposaient pas en 1995.

C'est avec un engagement et une responsabilisation des fédérations que l'avenir du Stade de France s'écrira.

I. LES CONDITIONS SONT RÉUNIES POUR MENER LE CONTRAT DE CONCESSION À SON TERME

A. UN CONTRAT DE CONCESSION DÉSÉQUILIBRÉ, AYANT EXPOSÉ L'ÉTAT À DES RISQUES JURIDIQUES, FINANCIERS ET PATRIMONIAUX

1. Un contrat précipité, au détriment des intérêts publics

C'est dans une enceinte bâtie pour l'occasion que Zinédine Zidane a inscrit ses deux coups de tête victorieux permettant à l'équipe de France de football de décrocher son premier titre mondial le 12 juillet 1998.

À l'image de l'épopée des Bleus, la construction de l'enceinte mit toutefois du temps à se dessiner. Après l'attribution de la compétition à la France par la fédération internationale de football association (FIFA) le 2 juillet 1992, une certaine inertie a prévalu pour le choix du lieu d'implantation du grand stade prévu dans le dossier de candidature et la signature effective du contrat.

Le choix de Saint-Denis ayant finalement été arrêté en octobre 1993, la loi du 31 décembre 1993¹ autorise l'État à concéder la construction et l'exploitation de l'ouvrage, ce qu'il fait seize mois plus tard. **Le contrat est conclu le 29 avril 1995, entre les deux tours de l'élection présidentielle, pour une durée de trente ans,** entre l'État et le consortium du Stade de France, filiale des groupes Vinci et Bouygues².

À bien des égards, le projet de grand stade tenait du pari.

Sur le plan architectural, la toiture flottante défie la gravité ; sur le plan de l'aménagement du territoire, le Stade de France, érigé sur une friche industrielle durablement polluée³, a participé de la redynamisation de la Seine-Saint-Denis.

C'est cependant du point de vue économique que le pari était le plus risqué. Certes, dans la mesure où le Stade de France était le premier stade multifonctionnel au monde, aucune comparaison dans l'exploitation d'une telle enceinte n'était possible.

¹ Loi n° 93-1435 du 31 décembre 1993 relative à la réalisation d'un grand stade à Saint-Denis (Seine-Saint-Denis) en vue de la coupe du monde de football de 1998.

² Le consortium du Stade de France est une société anonyme dont le capital est détenu par Vinci Concession SAS à hauteur de 66,7 % et Bouygues Constructions SA à hauteur de 33,3 %.

³ L'État a supporté le coût de la dépollution initiale du terrain, pour un montant de 23 millions d'euros, et finance chaque année l'entretien et le fonctionnement du système de captage des émanations gazeuses, à raison de 100 000 euros.

Toutefois, **les risques relatifs à l'exploitation de l'enceinte n'ont guère été maîtrisés**. Aucune étude sur la rentabilité de l'exploitation de l'enceinte après la coupe du monde de football de 1998 n'a ainsi été diligentée¹, alors même qu'un **choix de prestige a prévalu**, avec une capacité fixée à 80 000 places, soit la fourchette haute du cahier des charges de la FIFA². Une telle jauge accentuait l'incertitude de l'exploitation ultérieure de l'enceinte.

Surtout, compte tenu du retard initialement pris dans le lancement du projet, **l'État s'est trouvé affaibli dans la négociation** du contrat afin de tenir les délais. Compte tenu des exigences du seul créancier ayant accepté de soutenir le consortium, **l'État a dû consentir à garantir le concessionnaire contre la quasi-totalité des risques d'exploitation**.

Ces garanties ont de surcroît été accordées sur la base d'un modèle d'exploitation « *pour partie virtuel* » selon la Cour des comptes³, reposant en particulier sur l'hypothèse « *chimérique* » d'établissement ultérieur d'un club résident.

Le modèle d'exploitation future du stade reposait sur l'utilisation par les fédérations françaises de football et de rugby, qui ont conclu des conventions d'utilisation pour une durée de 15 ans, et l'organisation d'évènements – concerts, séminaires. L'enceinte a ainsi accueilli de nombreux évènements sportifs et culturels prestigieux⁴. Le schéma ci-après illustre les conditions d'exploitation de l'enceinte.

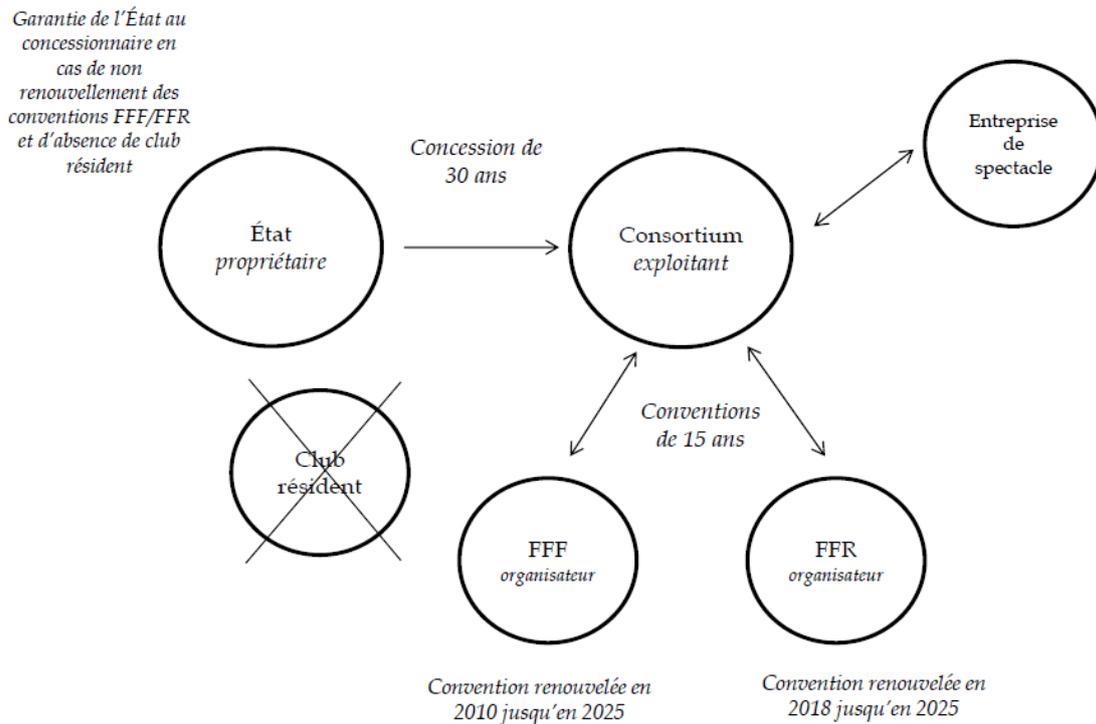
¹ Voir [l'insertion sur l'organisation de la coupe du monde de football 1998](#) dans le rapport public annuel de la Cour des comptes sur l'exercice 2000, janvier 2001, p. 275 : « L'État a perdu [...] un temps précieux, ce qui l'a ensuite singulièrement affaibli dans les négociations qu'il a dû mener avec le groupement d'entreprises choisi. [...] On ne peut que regretter que ces décisions n'aient pas été précédées d'une étude sur la rentabilité de cette exploitation après la coupe du monde. Faute d'avoir entrepris cette étude préalable, l'État s'est privé des éléments objectifs permettant d'apprécier la portée des engagements qu'il a pris, en signant le traité de concession ».

² La FIFA exigeait une enceinte comprise entre 60 000 et 80 000 places.

³ Voir le [référé de la Cour des comptes](#) sur le contrat de concession et le devenir du Stade de France, septembre 2018.

⁴ Citons, par exemple, la coupe du monde de football en 1998, les championnats du monde d'athlétisme en 2003, la coupe du monde de rugby en 2007, deux finales de Ligue des champions en 2000 et 2006, une finale de Hcup en 2010, l'Euro 2016, des concerts des Rolling Stones, d'AC/DC, de Madonna, de Johnny Hallyday, et de U2.

Schéma de l'exploitation du Stade de France



NB : La garantie de l'État en cas d'absence de club résident a été suspendue en 2013 (avenant n° 4 au contrat de concession). Les acronymes FFF et FFR désignent les fédérations françaises, respectivement, de football et de rugby.

Source : commission des finances du Sénat.

Trois garanties doivent être relevées :

- la première constitue une **garantie générale** contre les aléas de fréquentation ou de commercialisation, **exorbitante du droit commun puisqu'elle s'entend au-delà même de circonstances imprévisibles**, en cas de « déséquilibre financier non imputable à l'insuffisance fautive du concessionnaire »¹, ce qui a été jugé illégal par le juge administratif (cf. *infra*) ;

- la deuxième vise **l'absence de club résident et la non tenue des matchs réservés** sur lesquels les fédérations sportives sont engagées par convention conclue avec le consortium ;

- la troisième porte sur le **non-renouvellement**, ou leur renouvellement dans des conditions économiquement moins avantageuses que celles conclues en 1995, des **conventions passées entre le consortium et les deux fédérations sportives** pour une durée décorrélée de celle de la concession (15 ans contre 30 ans).

¹ Article 39.2.3 du contrat de concession.

Pour préserver le choix d'une concession et éviter un investissement initial massif, **l'État a fait le choix, selon la direction des sports, de « signer un contrat qui pouvait mettre en péril [son] intérêt à long terme »¹.**

De fait, si les deux premiers paris ont été relevés, en particulier grâce au savoir-faire du concessionnaire, le troisième a été perdu par l'État, au détriment des finances publiques. Comme l'indique la Cour des comptes en 2001, « l'on doit regretter que la réalisation de cet équipement, théâtre d'un grand succès sportif et populaire, ait été menée dans **des conditions qui pèseront durablement sur la dépense publique en faveur du sport** »².

Quel est le coût du Stade de France pour les finances publiques ?

Évaluer le coût du Stade de France doit conduire à distinguer l'investissement initial, imputable à la fois à l'enceinte proprement dite et aux abords et transports, et les dépenses complémentaires à raison des indemnités versées au consortium au titre de l'exploitation.

Le coût initial de l'enceinte s'est élevé à 365,8 millions d'euros, dont 191,2 millions d'euros de subvention d'équipement versée par l'État (soit 52 %), le reste ayant été apporté par le consortium - 29,7 millions d'euros sur fonds propres et 144,9 millions d'euros par emprunts bancaires.

En ajoutant les indemnités nettes versées par l'État, d'environ 120 millions d'euros, **le coût total du stade peut être estimé à 502 millions d'euros, dont les deux tiers de financements publics.**

Au-delà de l'enceinte, les investissements associés sont évalués par la Cour des comptes à 449,1 millions d'euros, intégralement supportés par des fonds publics - 189,9 millions d'euros pour l'État, 190,6 millions d'euros pour les collectivités territoriales et 68,6 millions d'euros pour les opérateurs publics.

L'ensemble des coûts directs et indirects associés au Stade de France approche donc **le milliard d'euros, dont près de 80 % de financements publics.**

Source : commission des finances du Sénat, à partir d'un tableau de la Cour des comptes

2. Un contrat déséquilibré, ayant exposé les finances publiques

Au lendemain de la coupe du monde, le modèle économique virtuel de l'enceinte s'est rapidement heurté à la réalité d'une absence durable de club résident. Compte tenu de la taille de l'enceinte ou de sa localisation, aucun club ne pouvait ni ne voulait rejoindre le Stade de France.

¹ Réponse de la direction des sports au questionnaire de votre rapporteur spécial.

² Voir l'insertion au rapport précité, p. 281.

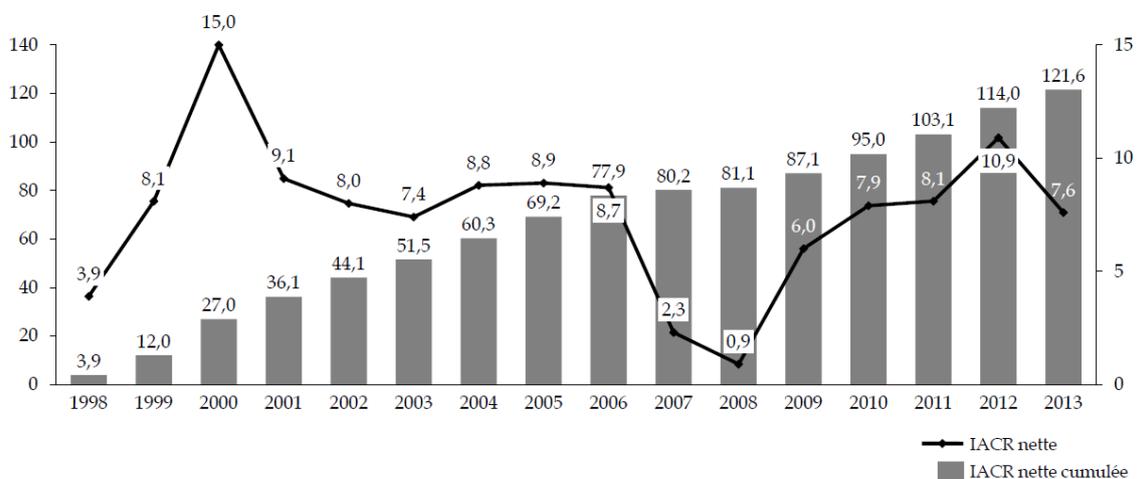
Conformément au contrat de concession, l'État a donc été redevable, chaque année jusqu'en 2013¹, d'une indemnité pour absence de club résident, pour un montant cumulé de près de 207 millions d'euros. Cette indemnité, portée par le programme 219 « Sport », a durablement affecté le soutien public au mouvement sportif.

Cette indemnité a contribué aux résultats positifs enregistrés par le consortium au cours de « l'âge d'or » de la concession² entre 1998 et 2010, représentant 15 % du chiffre d'affaires. Au cours de cette période, le consortium a enregistré des résultats avant redevances versées à l'État et impôts quatre fois supérieurs à la simulation financière de référence ayant été établie lors de la signature.

Compte tenu des redevances dues par le consortium à l'État au titre de ces résultats, le montant net versé par l'État a toutefois été réduit à 121,6 millions d'euros, comme l'illustre le graphique ci-après.

Évolution de l'indemnité pour absence de club résident nette entre 1998 et 2013

(en millions d'euros)



NB : il s'agit du montant net de l'indemnité versée par l'État au consortium du Stade de France, une fois déduit le montant de la redevance due par ce dernier à raison des résultats enregistrés dans l'exploitation de l'enceinte.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données transmises par la direction des sports

¹ Comme cela sera détaillé par la suite, dans le cadre de l'avenant n° 4 au contrat de concession conclu entre l'État et le concessionnaire le 9 septembre 2013, l'indemnité a été supprimée à compter de cette date, de sorte qu'aucune indemnité n'a été versée à compter de l'exercice 2014.

² Selon l'expression de la Cour des comptes dans le relevé d'observations définitives sur le contrat de concession du Stade de France, septembre 2018.

Le déséquilibre du contrat dans l'exploitation du stade, renforcé par l'essor de l'économie du sport, a conduit **les fédérations françaises de football et de rugby à remettre en cause les termes des conventions** qui leur avaient été imposées en 1995 par l'État et à envisager de ne pas les reconduire.

Ces dernières ont estimé que **la répartition de la valeur s'opérait à leur détriment**, alors même qu'elles détiennent la propriété du droit d'exploitation des manifestations sportives qu'elles organisent¹. Les conventions conclues en 1995 conduisaient en effet à attribuer une part majoritaire des résultats des manifestations, évaluée à 62 % pour le consortium et 38 % pour la fédération française de football, et 53 % pour le consortium et 47 % pour la fédération française de rugby.

Compte tenu de la garantie que l'État avait octroyée au concessionnaire en cas de non reconduction de ces conventions et du découplage opéré entre la durée de la concession et celle des conventions conclues entre le consortium et les fédérations, il en résultait **un risque budgétaire majeur, estimé à 30 millions d'euros par an environ**. Ce montant représentait l'équivalent de **15 % des crédits du programme 219 « Sport »**.

C'est dans ce contexte que la fédération française de rugby a sérieusement envisagé la **construction de son propre stade dans l'Essonne**, avant d'y renoncer en 2017. **Ce projet exposait l'État à un double risque budgétaire, évalué à 23 millions d'euros par an², et patrimonial**, compte tenu de la dépréciation que l'exil définitif du rugby du Stade de France aurait entraînée.

Surtout, ce déséquilibre a alimenté une **tension profonde dans les relations entre les différentes parties**, se prolongeant devant les tribunaux et accentuant la fragilisation juridique du contrat.

3. Un contrat juridiquement fragilisé

La chronique juridique du contrat de concession associe différents chapitres, au titre du contrat lui-même³ et, à titre subsidiaire, dans les relations entre le consortium et les deux fédérations utilisatrices.

¹ Conformément aux dispositions de l'article L. 333-1 du code du sport.

² Voir [le référé de la Cour des comptes](#) sur l'impact budgétaire et patrimonial pour l'État du projet de construction d'un stade fédéral de rugby par la fédération française de rugby (FFR), décembre 2015.

³ Mentionnons, pour mémoire, la procédure parallèle initiée par la Commission européenne. En avril 1997, cette dernière avait émis un avis motivé à l'encontre de la France à raison de manquements aux règles communautaires en matière de marchés publics à l'occasion du contrat de concession. À la suite de discussions approfondies avec la France – qui s'était engagée à indemniser le candidat évincé et à revoir les règles de concession de service public –, la Commission a finalement renoncé à saisir le juge de Luxembourg et a clôturé l'affaire en avril 1998.

Avant même que le stade ne soit inauguré, **le tribunal administratif de Paris a annulé la décision du Premier ministre de signer le contrat** de concession à la demande de candidats évincés, par une décision du 2 juillet 1996 devenue définitive. Cette annulation s'est fondée, en droit, sur l'inclusion dans le contrat des clauses de garantie d'équilibre financier d'exploitation non prévues par le règlement de la consultation.

Toutefois, une **loi de validation du contrat de concession a été adoptée le 11 décembre 1996**, dans l'objectif d'assurer la livraison à temps de l'enceinte. Cette même loi a ensuite été **abrogée par le Conseil constitutionnel le 12 février 2011** dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité¹ posée à l'occasion d'un contentieux commercial opposant le consortium à un revendeur de billets.

Par ailleurs, les fédérations françaises de football et de rugby ont porté leurs différends respectifs avec le consortium à raison de l'équilibre des concessions les liant au consortium devant la justice². Prenant appui sur différents fondements juridiques, ces recours ont tous exposé l'État à un risque financier élevé du fait de la garantie accordée au concessionnaire en cas de non-tenu des matchs réservés des équipes de France de football et de rugby.

B. DES RISQUES AUJOURD'HUI ÉCARTÉS, PERMETTANT DE MENER LE CONTRAT À SON TERME EN 2025

1. Le choix opportun d'un traitement défensif des risques au cas par cas

En pratique, la décision du Conseil constitutionnel d'abroger la loi de 1996 rendait impossible tout nouveau recours à une loi de validation, faute de pouvoir la fonder sur un motif d'intérêt général suffisant.

¹ Le juge constitutionnel ayant considéré que « le législateur, en s'abstenant d'indiquer le motif précis d'illégalité dont il entendait purger l'acte contesté, avait méconnu le principe de la séparation des pouvoirs et le droit à un recours juridictionnel effectif, qui découlent de la Déclaration de 1789 » (Décision n° 2010-100 QPC du 11 février 2011, cons. 5).

² S'agissant de la FFF, citons les recours engagés à son initiative devant le tribunal administratif de Paris contre l'État tendant à la résiliation du contrat de concession, dont elle s'est désistée fin 2016, et devant le tribunal de grande instance de Paris à l'encontre du consortium pour nullité de la convention de 2010, dont elle s'est également désistée en septembre 2017. S'agissant de la FFR, mentionnons le recours devant l'Autorité de la concurrence dont elle a été déboutée en décembre 2012, devant la juridiction administrative pour annulation de plusieurs articles du contrat de concession.

Seules deux options étaient alors envisageables :

- une **résiliation du contrat de concession**, selon différents fondements juridiques possibles, pour un coût estimé par l'inspection générale de la jeunesse et des sports entre 58 millions d'euros et 200 millions d'euros à la fin 2012¹ ;

- une **révision du contrat**, afin d'en expurger les clauses déclarées illégales.

Sous la menace d'une résiliation du contrat, le concessionnaire a accepté la suppression des indemnités prévues par l'État au titre des circonstances imprévisibles et de l'absence de club résident. La révision du contrat de concession est intervenue avec la signature de l'avenant n° 4 en septembre 2013, date à laquelle les emprunts contractés par le consortium pour la construction de l'enceinte arrivaient à échéance.

Cette révision n'écartait toutefois pas l'intégralité des risques financiers auxquels l'État était alors exposé, en raison de **l'enjeu du renouvellement de la convention d'utilisation** par la fédération française de rugby – la fédération française de football ayant renouvelé sa convention en 2010, dans le contexte porteur de l'attribution de l'Euro 2016. Initialement reconduite en 2013 pour une durée de quatre ans, cette convention a ensuite été prolongée le 16 juillet 2018 jusqu'à la fin de la concession, après l'abandon définitif du projet de Grand stade par le nouveau président de la fédération française de rugby, Bernard Laporte. **Ces deux nouvelles conventions ont permis un rééquilibrage des relations financières** entre le consortium et les fédérations, qui reste cependant insatisfaisant pour ces dernières.

La Cour des comptes² considère que l'État a privilégié une réduction de ses risques financiers à court terme en les traitant au cas par cas, faute de choix de long terme, en écartant une résiliation du contrat.

Le constat d'une gestion au gré de l'évolution de la vie du contrat est certes incontestable.

Néanmoins, force est de constater que **c'est avec succès que la situation a été réglée**, en évitant le coût élevé d'une rupture anticipée du contrat et la définition dans l'urgence d'un nouveau schéma d'exploitation. Pour cela, l'État a opportunément mobilisé les leviers à sa disposition. Tel fut en particulier le cas pour le renouvellement des conventions d'utilisation du stade par les deux fédérations, pour la conclusion desquelles l'État a

¹ Résiliation unilatérale pour motif d'intérêt général du fait de l'illégalité des conditions d'attribution du contrat (151,9 millions d'euros), rachat anticipé de la concession (entre 172,5 millions et 198,3 millions d'euros) et résiliation du contrat en cas d'indemnités supérieures à un certain seuil (entre 31,6 millions et 58 millions d'euros).

² Voir le référé précité de la Cour des comptes, septembre 2018.

fortement œuvré en prenant appui sur les négociations relatives aux candidatures pour l'organisation de compétitions internationales¹.

2. Le choix pertinent de mener le contrat de concession à son terme, devant s'accompagner d'une réflexion sur l'utilisation future

Depuis la prolongation de la convention liant la fédération française de rugby et le consortium, **les risques financiers associés au contrat de concession sont intégralement levés jusqu'à son issue en 2025**, en dehors des deux grands événements sportifs internationaux en 2023 et en 2024 (cf. *infra*) - à savoir la coupe du monde de rugby en 2023 et les Olympiades en 2024.

Dans ce cadre, le Gouvernement a confirmé que **le contrat devait être conduit jusqu'à son terme**.

Ce choix est toutefois **exigeant**, car il impose de définir conjointement la préparation et les conditions d'organisation des deux compétitions d'une part, et les conditions d'exploitations futures du Stade de France après 2025.

Il n'en demeure pas moins que **ce choix est justifié**.

Une résiliation anticipée du contrat se serait traduite, selon l'inspection générale de la jeunesse et des sports, par un coût initial estimé entre 60 millions et 113 millions d'euros, selon le fondement juridique auquel il serait recouru, sans préjuger des coûts ultérieurs liés au fonctionnement du stade.

Inversement, une prolongation du contrat, proposée par le consortium en contrepartie du projet de rénovation d'envergure qu'il portait, aurait été risquée juridiquement et préjudiciable aux intérêts de l'État. Il serait pour le moins risqué de prolonger un contrat dont la validité juridique demeure très incertaine². De surcroît, la faisabilité juridique d'une prolongation du contrat sans mise en concurrence préalable, appuyée par le concessionnaire, est contestée par le Gouvernement au regard des dispositions de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession³.

¹ En l'espèce, la tenue de l'Euro 2016 de football masculin et de la coupe du monde 2019 de football féminin, ainsi que la coupe du monde 2023 de rugby masculin.

² Comme le souligne le rapport de l'inspection générale de la jeunesse et des sports de janvier 2018 « Le Stade de France : enjeux et avenir », « la suppression en 2013 des clauses déclarées illégales par le tribunal administratif de Paris en 1996 n'a pas permis de purger totalement cette fragilité juridique, dans la mesure où le tribunal a jugé que ces clauses, non conformes au règlement de la consultation, n'étaient pas divisibles du reste des stipulations du contrat ».

³ Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

Surtout, **l'opportunité d'une telle prolongation doit être mise en doute** compte tenu des heurts qui ont marqué la vie de la concession depuis 1995. Un autre modèle d'exploitation doit être défini pour l'après 2025 : c'est à raison que le Gouvernement a décidé de ne pas reproduire l'erreur initiale de 1995 et de sacrifier à nouveau les intérêts financiers de l'État sur l'autel des Olympiades de 2024.

À rebours de la stratégie défensive appliquée par l'État jusqu'à présent, **une vision prospective doit désormais prévaloir pour relever les deux défis** qui se présentent, à savoir :

- la préparation et l'organisation de la coupe du monde de rugby en 2023 et des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 ;

- l'élaboration d'un nouveau modèle économique pérenne et protecteur des finances publiques pour l'après 2025.

II. L'ORGANISATION DE DEUX GRANDS ÉVÈNEMENTS SPORTIFS INTERNATIONAUX AVANT LE TERME DU CONTRAT DE CONCESSION EXIGE DE RELEVER DEUX DÉFIS

A. DÉFINIR RAPIDEMENT LES CONDITIONS D'UTILISATION DU STADE DE FAÇON JURIDIQUEMENT ROBUSTE ET FINANCIÈREMENT ACCEPTABLE

1. Un risque financier potentiel pour l'État...

Le Stade de France doit accueillir entre **sept et dix matchs de la coupe du monde de rugby en 2023** ainsi que **les épreuves d'athlétisme des Jeux olympiques et paralympiques de 2024**. Les cérémonies d'ouverture et de clôture des Olympiades devraient également s'y dérouler.

Ces échéances conforteront le Stade de France comme enceinte de prestige, construite pour permettre à la France d'accueillir des manifestations sportives exceptionnelles.

C'est la raison pour laquelle **le contrat de concession impose au concessionnaire d'accueillir de tels évènements** dès lors que le concédant en fait la demande. Pour autant, le contrat demeure **silencieux sur les modalités** selon lesquelles l'enceinte est mise à disposition, en particulier les coûts de location et la prise en charge des pertes d'exploitation. Aux termes du contrat de concession, l'État doit seulement agréer la convention conclue entre l'organisateur et le consortium.

La négociation des conventions d'utilisation du Stade de France pour ces deux évènements bouleverse en partie la fin de la concession, exposant à nouveau l'État à un potentiel risque financier.

L'État a clairement fait part de son choix de ne pas être partie à la convention pour les deux prochaines compétitions.

Ce choix est cohérent avec l'expérience des précédents évènements organisés au Stade de France. Il se justifie par la volonté de prémunir l'État contre toute indemnisation directe du consortium.

Pour les coupes du monde d'athlétisme en 2003 et de rugby en 2007, l'État avait cosigné les contrats de stade, le conduisant à prendre en charge les pertes d'exploitation pour un montant de 1,2 million d'euros en 2003 et de 1,6 million d'euros en 2007.

A contrario, un choix différent avait prévalu pour l'Euro 2016 : l'État n'a pas pris part à la convention, se limitant à donner son agrément conformément aux dispositions du contrat de concession. À cette occasion, le directeur des sports de l'époque avait alors souligné dans un courrier adressé au concessionnaire que les éléments relatifs à l'indemnisation ne figuraient pas dans l'annexe au contrat de stade, ce dernier renvoyant uniquement à des négociations ultérieures sur ce point. C'est donc sous la

réserve explicite de l'approbation ultérieure de ces accords complémentaires que l'État a approuvé la signature du contrat de stade pour l'Euro 2016.

Sur ce fondement, l'État a, par la suite, refusé de prendre en charge les pertes d'exploitation évaluées par le concessionnaire à 7,5 millions d'euros, ne s'estimant pas engagé par un contrat d'utilisation auquel il n'était pas partie. Saisi de ce refus par le concessionnaire, le tribunal administratif de Paris a fait droit à la décision de l'État le 1^{er} juin 2017¹. Le consortium a interjeté appel, la décision, mise en délibéré, doit être rapidement prononcée.

Pour autant, **le choix de l'État de ne pas prendre part aux contrats de stade n'écarte pas totalement le risque pour les finances publiques** associé à l'organisation des deux compétitions au Stade de France.

Comme le relève la Cour des comptes, *« l'État est très loin d'avoir clarifié à l'occasion de la tenue de l'Euro 2016 les conditions dans lesquelles les manifestations exceptionnelles sont indemnisées. La question des modalités d'accueil des grandes manifestations exceptionnelles et de leur financement dans le cadre de l'actuel contrat de concession reste pendante pour l'organisation des Jeux olympiques de 2024 comme pour la coupe du monde de rugby de 2023 »*².

Dans sa réponse à la Cour des comptes, le Premier ministre a fait valoir que *« l'État veillera à ce que les prochaines échéances, marquées par la tenue au Stade de France de deux grands événements sportifs internationaux, n'entraînent aucune dérive pour les finances publiques. [...] Il a été clairement indiqué par l'État que l'ensemble des coûts liés au déroulement de ces événements – y compris les pertes d'exploitation subies par le concessionnaire – devront être pris en charge par les organisateurs dans un souci de maîtrise des dépenses publiques »*.

Même en cas de prise en charge intégrale par les organisateurs, **l'État demeure indirectement exposé au titre des négociations.**

S'agissant de la coupe du monde de rugby, l'État est membre à hauteur de 37 %³ du groupement d'intérêt public (GIP) constitué pour

¹ Décision n° 1520501/4-3, tribunal administratif de Paris. Le juge a estimé que l'État a, en application des dispositions du contrat de concession, donné son accord à la conclusion de la convention de mise à disposition de l'équipement à l'organisateur de la manifestation sans être pour autant partie à cette convention. Aussi, le consortium a accepté de signer pour son propre compte et en ayant apprécié l'impact de cette convention qui renvoyait les modalités de compensation des pertes d'exploitation à des négociations complémentaires avec l'organisateur. Le juge souligne, par ailleurs, que le fait que les pertes d'exploitation aient pu être indemnisées par l'État lors des championnats du monde d'athlétisme de 2003 et de la coupe de rugby de 2007 résulte d'une manifestation expresse de la volonté de l'État en sa qualité de partie aux conventions de mise à disposition et non en sa qualité d'autorité concédante. Il en conclut que le consortium n'est pas fondé à soutenir que la responsabilité de l'État est susceptible d'être engagée au titre des pertes d'exploitation subies pendant la période d'indisponibilité du Stade fixée par un contrat de stade qu'il a conclu exclusivement avec l'organisateur.

² Cour des comptes, relevé d'observations définitives « Le contrat de concession du Stade de France », septembre 2018.

³ En sont également membres la fédération française de rugby (62 %) et le comité national olympique et sportif français (CNOSF, 1 %).

l'organisation. De surcroît, et **avant même la finalisation du contrat de stade, il lui a apporté sa garantie** pour le versement de la redevance d'organisation due à la société *Rugby World Cup Limited* pour un montant maximal de 162,45 millions d'euros¹.

Pour les Olympiades de 2024, l'État a octroyé sa garantie au Comité international olympique pour la mise à disposition du Stade de France et la modernisation de l'enceinte. **L'État s'est donc engagé sur les modalités même du contrat de stade.**

2. ...devant être rapidement écarté

Au cours des auditions, il est clairement apparu que **le processus de négociation des contrats de stade avait pris du retard** en raison du retrait initial de l'État, en dépit des engagements qu'il avait pris à l'occasion de l'attribution des Olympiades.

Cette situation a ravivé les tensions avec le concessionnaire.

La Cour des comptes a critiqué **l'ambiguïté du positionnement de l'État**, relevant qu'il « *ne peut dans le même temps prendre des engagements en lieu et place du concessionnaire sur les futurs contrats de stade et renvoyer ce dernier à sa responsabilité quant à la négociation desdits contrats et notamment à la prise en charge dans ces contrats « ad hoc » d'éventuelles pertes d'exploitation liées à la tenue de ces manifestations. L'État, propriétaire et concédant du Stade de France qui a soutenu les candidatures de la France pour ces manifestations sportives internationales, ne peut s'exonérer de toute responsabilité dans les conséquences économiques financières de ses choix sur l'équilibre des comptes de la concession* »².

À la suite de ce constat, une **reprise en main** a été initiée par le délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques (DIJOP) afin d'engager le dialogue entre les organisateurs et le consortium au cours du premier trimestre 2019. L'objectif défini par l'État, le concessionnaire et les organisateurs est de **conclure les contrats de stade d'ici la fin de l'année 2019 pour la coupe du monde de rugby et d'ici juin 2020 pour les Jeux olympiques et paralympiques.**

Dans ce cadre, l'État a rappelé ses conditions pour agréer les conventions d'utilisation : le financement des éventuelles pertes d'exploitation subies par le concessionnaire devra être précisé dans l'équilibre économique de la convention, sans qu'il soit fait appel à une subvention ou à une garantie de l'État.

¹ Article 211 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² Cour des comptes, relevé d'observations définitives « Le contrat de concession du Stade de France », septembre 2018.

Pour autant, **les négociations risquent d'être difficiles**, compte tenu des positions respectives de négociation, en particulier pour les Olympiades. À la période d'utilisation exclusive exigée par le CIO, à savoir de mi-juin 2024 au 22 septembre 2024¹, s'ajoute la période d'utilisation non exclusive, allongeant de près de deux mois la mobilisation de l'enceinte. Une première estimation, relayée par l'inspection générale de la jeunesse et des sports en 2018², évalue à près de **20 millions d'euros le coût total de la mise à disposition du Stade de France**³.

Il importe que ces conditions fassent l'objet d'un accord rapide, à la fois robuste juridiquement et financièrement acceptable.

À cet égard, la décision de la cour administrative d'appel dans le cadre du contentieux indemnitaire relatif à l'Euro 2016 pourrait accélérer les négociations. Selon les indications transmises à votre rapporteur spécial, le sens des conclusions du rapporteur public fait droit à la position de l'État. Si la sentence de première instance devait être confirmée, l'équilibre des négociations devrait être plus favorable aux intérêts des organisateurs.

Recommandation n° 1 : afin de ne pas être exposé, même indirectement, à des risques financiers, **l'État doit pleinement s'investir auprès des parties pour qu'elles concluent dans les douze prochains mois les conventions de mises à disposition du stade** pour les deux prochaines compétitions internationales, dans des conditions **juridiquement robustes et financièrement acceptables**.

B. CONCLURE RAPIDEMENT UN ACCORD SUR LA RÉPARTITION DU FINANCEMENT DES TRAVAUX POUR ÊTRE PRÊT À TEMPS

1. Le choix opportun d'une remise à niveau de l'enceinte privilégiant la maîtrise des coûts

Le dossier de candidature aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024 a mis l'accent sur **l'héritage des Jeux et sur la maîtrise budgétaire**. Cet impératif a été rappelé dans la feuille de route du Premier ministre aux différents responsables – DIJOP, Solidéo et COJO⁴.

¹ À savoir une durée correspondant à un mois et demi avant la cérémonie d'ouverture des jeux olympiques et une semaine après la cérémonie de clôture des jeux paralympiques.

² Rapport de l'inspection générale de la jeunesse et des sports « Le Stade de France : enjeux et avenir », janvier 2018.

³ 7,5 millions d'euros pour la période d'utilisation exclusive et 12 millions d'euros pour la période d'utilisation non exclusive.

⁴ Impératif rappelé par exemple à l'occasion de la signature du protocole d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques 2024 entre les différents financeurs le 14 juin 2018, le Premier ministre ayant déclaré : « Le président de la République a été très clair : nous devons

Dans ce cadre, **un montant initial de 70 millions d'euros** dédiés à la rénovation du Stade de France avait été avancé¹, **finalement réduit à 50 millions d'euros** par le protocole d'accord des cofinanceurs signé le 14 juin 2018. Ce montant constitue de plus une **enveloppe fermée** : les travaux à programmer devront s'ajuster au montant préalablement défini.

Ce choix doit être soutenu : il répond à la fois aux attentes des Français et à la situation spécifique du Stade de France en 2024. Toutes les personnes entendues s'accordent à dire que le Stade de France est en bon état.

Envisager un montant supérieur de travaux aurait posé en des termes différents la question de la poursuite du contrat de concession. Or, qu'il s'agisse d'une résiliation anticipée ou d'une prorogation du contrat, les deux options auraient été préjudiciables aux intérêts de l'État. En outre, une fermeture temporaire du stade aurait été nécessaire, soulevant la question du traitement des conventions d'utilisation conclues entre le consortium et les fédérations françaises de football et de rugby, pour le renouvellement desquelles l'État a fortement insisté.

Surtout, compte tenu des interrogations qui entourent l'avenir du stade au terme de la concession et le rôle que doit y tenir l'État, procéder à des travaux d'ampleur pour 2024 aurait pu conduire à faire supporter par les finances publiques des investissements qui devront être réalisés par l'utilisateur ou le propriétaire ultérieur.

Ce choix judicieux s'accompagne néanmoins de trois inconvénients, qu'il importe de prendre en compte :

- d'abord, les travaux doivent être **définis conjointement avec le consortium**, qui en sera le maître d'ouvrage délégué, et devra également en financer une partie au titre de ses obligations contractuelles de gros entretien et renouvellement ;

- ensuite, **les négociations avec le concessionnaire ne devront pas conduire à reporter le lancement effectif des travaux**, dans la mesure où le chantier doit être **livré au premier trimestre 2023** pour la bonne tenue de la coupe du monde de rugby ;

- enfin, **une articulation avec l'utilisation ultérieure** du stade doit être impérativement recherchée afin d'assurer l'héritage des investissements consentis dans la perspective des Jeux olympiques et paralympiques.

respecter les enveloppes initiales. C'est une question, je l'ai dit, de crédibilité de notre candidature. C'est aussi une question de respect vis-à-vis des Français et du contribuable. [...] Ce montant doit donc être tenu. Et il le sera ».

¹ Dont 60 millions d'euros de l'État et 10 millions d'euros du Conseil régional d'Île-de-France.

2. Une inertie préjudiciable à tous

Dans la réponse au référé de la Cour des comptes, le Premier ministre relevait que « *les délais impartis pour la réalisation de ces travaux sont [...] exigeants pour tous, d'autant plus qu'ils doivent être réalisés en site occupé. Pour autant, ils sont réalistes et leur programmation technique ainsi que leur mode de financement seront arrêtés d'ici la fin de l'année 2018* ».

Au début du second semestre 2019, il n'en est rien. Selon la délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques, le retard est imputable aux désaccords avec le concessionnaire.

Pour autant, **les auditions ont révélé une impréparation plus globale**, qui ne résulte pas seulement de relations conflictuelles avec le consortium.

Cette analyse est d'ailleurs confirmée par la Cour des comptes, qui relève que **le montant initial de 70 millions d'euros, sur la base duquel l'État s'est engagé auprès du CIO, « ne reposait sur aucune programmation précise des travaux : ni l'État, ni le concessionnaire (qui n'a pas été associé à la réflexion préalable à cette prise d'engagements) n'ont été en mesure de justifier cette enveloppe qui résulte d'une étude de faisabilité sommaire établie par les prestataires du GIE [groupement d'intérêt économique] Paris 2024 qui n'a fait alors l'objet d'aucune contre-expertise par les services de l'État. Au surplus, faute de précisions sur ce programme d'investissements et la nature des travaux en question, leur répartition entre les travaux qui relèvent du concessionnaire au titre de ses obligations contractuelles de maintenance et de renouvellement et ceux qui relèveraient d'investissements nouveaux pris en charge par l'État n'a pu être établie »**¹.

Dix-huit mois plus tard, et malgré la signature du protocole d'accord entre cofinanceurs le 18 juin dernier, **personne n'a été en mesure d'indiquer à votre rapporteur spécial si l'enveloppe de 50 millions d'euros correspond à un montant hors taxes ou toutes taxes comprises**². **C'est pourtant loin d'être un détail** : compte tenu des besoins prioritaires à financer (cf. *infra*), **l'enveloppe restante pour l'enceinte elle-même pourrait ainsi varier de 30 %**³.

¹ Cour des comptes, relevé d'observations définitives « Le contrat de concession du Stade de France », septembre 2018.

² Selon les indications transmises, la question, toujours non traitée à ce jour, est de savoir si l'interposition de la Solidéo au titre de la convention de versement de la subvention établie avec le consortium écarte l'application de la TVA – la Solidéo n'étant pas bénéficiaire des travaux – ou si, au contraire, cette subvention doit être regardée comme octroyée par l'État et ainsi potentiellement assujettie à la TVA, sous condition que l'État soit considéré comme le bénéficiaire des travaux au titre du retour de l'enceinte à l'issue de la concession en 2025.

³ Compte tenu des besoins prioritaires à financer, d'un montant estimé de 15 millions d'euros HT, soit 18 millions d'euros TTC, l'enveloppe restante pourrait varier entre 26,7 millions d'euros et 35 millions d'euros selon qu'elle s'entend HT ou TTC.

De même, la répartition du cofinancement entre l'État et la région Île-de-France pour les 50 millions d'euros n'a jamais été précisée à votre rapporteur spécial.

3. La nécessité de conclure rapidement un accord entre l'État et le concessionnaire

En l'état, l'essentiel des travaux conduits a consisté à **recenser les besoins** exprimés par le comité d'organisation des Jeux olympiques (COJO), afin de les chiffrer. Ils concernent la numérisation du stade, à la fois pour le spectateur avec des écrans, et pour les journalistes, le remplacement des sièges, la réfection des salons de réception et des travaux de mise en sécurité.

Deux facteurs de complexité doivent être relevés :

- d'une part, à **propos du périmètre des travaux** : les besoins portent à la fois sur l'espace concédé et sur les abords du stade, en particulier pour l'accessibilité depuis la ligne 13 de métro et les aménagements au bord du canal en bordure du Stade de France ;

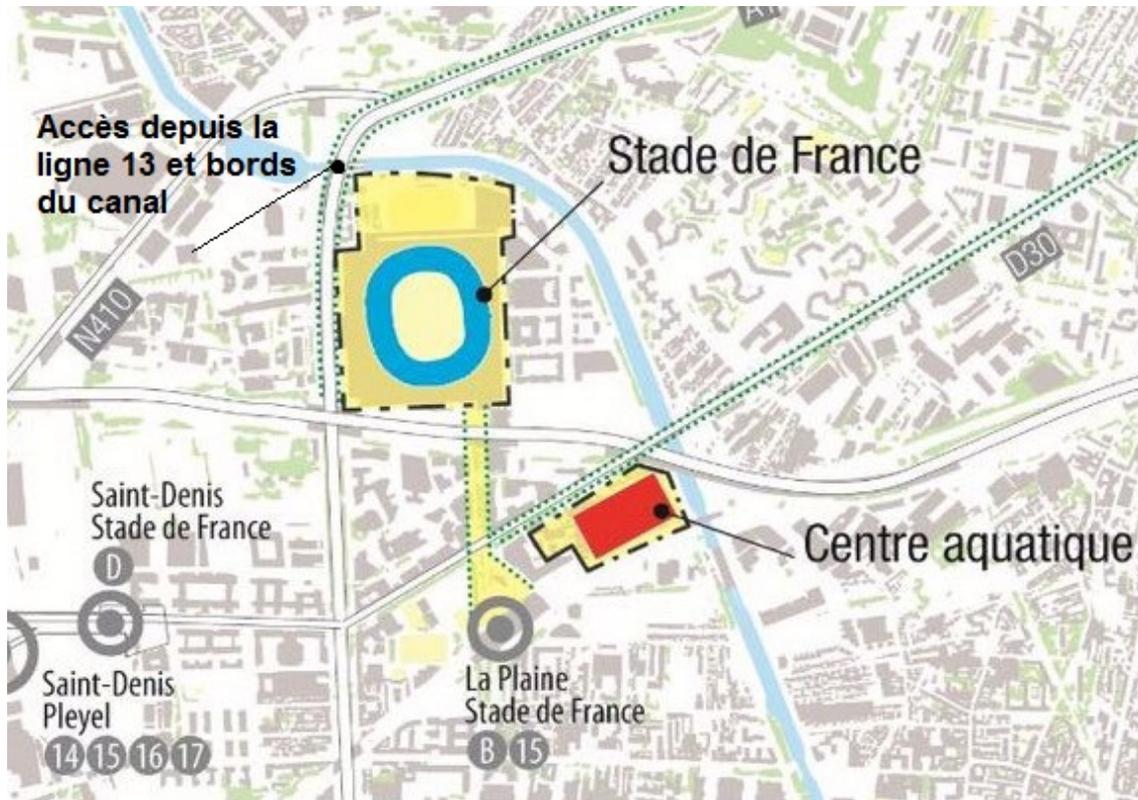
- d'autre part, à **propos du financement** : les besoins relèvent à la fois de la stricte organisation des jeux, imputable au COJO, de l'entretien dû au concessionnaire, et d'une remise à niveau durable, relevant de la Solidéo et de l'enveloppe de 50 millions d'euros¹.

S'ensuit une double négociation à conduire, pour s'accorder avec le consortium sur le chiffrage estimé des besoins et sur leur éventuelle imputation au titre du gros entretien renouvellement. **Ces négociations se sont ouvertes dans un climat de tension**, ayant nécessité le recours à un tiers expert dont les travaux devraient être rendus au début du mois de juillet.

Une difficulté supplémentaire doit être relevée : **le périmètre des dépenses relevant de l'enveloppe de 50 millions d'euros a été étendu** aux abords du stade, en dehors de la surface concédée. Selon les indications communiquées à votre rapporteur spécial, l'État et les collectivités territoriales concernées ont convenu de deux travaux prioritaires portant sur les abords de l'enceinte - à savoir l'accessibilité depuis la ligne 13 de métro et les bords du canal (cf. schéma ci-après) - ce qui grèvera l'enveloppe d'environ 30 %.

¹ Pour mémoire, s'y ajoutent également les travaux relevant de l'agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP), financés par le programme 219 « Sport », et pour lesquels une enveloppe de près de 2,1 millions d'euros est prévue entre 2017 et 2022.

Schéma des implantations prévues autour du Stade de France pour les Jeux olympiques et paralympiques 2024



Source : commission des finances du Sénat, à partir du schéma initial de la région Île-de-France

Un montant d'environ 35 millions d'euros, sans qu'il soit précisé si ce montant s'entend hors taxes ou toutes taxes comprises, restera disponible pour financer les travaux demandés par le COJO.

L'ensemble des responsables convient que l'enveloppe déterminée ne permettra pas de financer l'intégralité des besoins identifiés par le COJO, d'autant plus que la tension sur les capacités de chantiers en Île-de-France et la réalisation des travaux dans une durée fortement contrainte en site occupé renchérissement considérablement la facture.

Deux étapes doivent encore être franchies avant le lancement effectif des travaux :

- d'abord, **la conclusion d'un accord entre le consortium et l'État** sur le chiffrage des besoins ainsi que sur leur mode de financement – part relevant du concessionnaire au titre du gros entretien renouvellement et part relevant du concédant ;

- ensuite, **l'arbitrage entre le COJO et la Solidéo**, sous l'égide de la DIJOP, pour définir les travaux prioritaires et ceux qui incombent à l'organisateur.

Il est indispensable de conclure rapidement ces deux étapes pour être en mesure de tenir les délais qualifiés d' « exigeants » par le Premier ministre lui-même¹ en réponse au référé de la Cour des comptes à l'automne 2018².

Au-delà du défi de tenue des délais, **il importe d'inscrire ces travaux dans le temps long**, en articulation avec l'exploitation future du Stade de France à l'issue de la concession. Certes, de l'avis général, l'avenir de l'enceinte passe par sa spécialisation plus forte sur les sports de terrain et donc par la suppression de la piste d'athlétisme requise pour les Olympiades. Pour autant, **les travaux doivent conduire à valoriser l'enceinte**, en cohérence avec l'héritage que doivent laisser les Jeux olympiques et paralympiques.

C'est pourquoi il importe que la réflexion sur le modèle d'exploitation ultérieur du Stade de France aboutisse rapidement.

Recommandation n° 2 : afin d'assurer la livraison à temps de l'enceinte rénovée et de respecter les obligations financières de chacun, il importe de **formaliser d'ici la fin de l'année 2019 un accord entre l'État et le concessionnaire sur les travaux nécessaires pour les Olympiades de 2024 et la répartition de leur financement.**

¹ Voir la réponse au référé précité de la Cour des comptes, septembre 2018.

² La Cour des comptes soulignait que « un tel calendrier aurait probablement dû conduire à ce que la programmation de ces travaux soit d'ores et déjà arrêtée, ou prête à l'être à l'été 2018. Elle doit l'être impérativement avant la fin de cette année [2018], sauf à ne tenir ni les délais, ni les procédures que ces travaux exigeront ».

III. EN 2025, LA DÉFINITION D'UN NOUVEAU MODÈLE ÉCONOMIQUE DOIT CONDUIRE À UN DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT AU PROFIT D'UNE RESPONSABILISATION DES FÉDÉRATIONS

A. UN IMPÉRATIF : DÉFINIR RAPIDEMENT L'AVENIR DU STADE DE FRANCE DANS UN SCHÉMA PRÉSERVANT LES FINANCES PUBLIQUES

En réponse au référé de la Cour des comptes sur l'impact pour l'État du projet de construction d'un stade fédéral de rugby, le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, Patrick Kanner, observait que « *la perspective de l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 à Paris pourrait constituer un élément majeur de l'avenir du Stade de France* » et que « *c'est à la lumière de cette décision que le modèle économique du Stade de France pourra être réinterrogé* ».

Près de deux ans après l'attribution des Jeux olympiques et paralympiques à la France, force est de constater **le retard pris par l'État**.

En mai dernier, en réponse à la question de votre rapporteur spécial, la directrice de l'immobilier de l'État Isabelle Saurat a ainsi résumé la situation du dossier devant la commission des finances du Sénat : « *aujourd'hui, la question reste d'abord de savoir ce que l'on veut faire du Stade de France, nous verrons ensuite comment nous le ferons* »¹

En mars 2018, le Premier ministre a confié au délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques (DIJOP) le soin d'animer **un groupe de travail visant à proposer « un modèle économique robuste et protecteur des finances publiques »**². Pour étayer la réflexion, une étude a été commandée au cabinet Roland Berger, dont les conclusions sont attendues mi-juillet prochain. L'objectif est de conduire une analyse stratégique sur le modèle économique du Stade de France afin de permettre de « *choisir le nouvel exploitant – qu'il soit gestionnaire voire propriétaire – avant les échéances de 2023 et de 2024* »³.

La feuille de route fixée par le Premier ministre est claire : « privilégier une option de désengagement des finances publiques, et à défaut, de limitation à leur strict nécessaire de ces engagements »⁴. Une telle orientation s'impose, étant donné **le coût du stade pour les comptes publics depuis 1995, qui excèdera un milliard d'euros** après les Jeux olympiques et paralympiques. Elle exige à la fois de couper le cordon entre le stade et les

¹ Voir [le compte-rendu](#) de l'audition du 22 mai 2019.

² Lettre de mission du Premier ministre au délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques, 19 mars 2018.

³ Cahier des charges pour une étude sur le modèle économique du Stade de France, transmis par la direction des sports.

⁴ Voir la réponse au référé précité de la Cour des comptes, septembre 2018.

finances publiques – ou de le réduire – et, en cas de cession, d’obtenir une juste valorisation de l’enceinte.

Lors de son audition par votre rapporteur spécial, le délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques s’est dit confiant sur la possibilité d’**arrêter une décision d’ici la fin de l’année 2019**. Compte tenu des contraintes de procédures, **tenir ce délai est impératif** dans la mesure où choisir le nouvel exploitant avant les deux compétitions impose de **décider « de la solution retenue en 2020, pour avoir le temps de préparer puis de finaliser la procédure de mise en concurrence »**¹.

À défaut, le risque est de renouveler l’écueil de 1995.

C’est précisément l’élément central du référé de la Cour des comptes de septembre 2018, les juges financiers soulignant que *« l’impératif de réussite de l’accueil des Jeux olympiques en 2024 risque une nouvelle fois de différer les choix des pouvoirs publics sur son exploitation future. [...] Reporter les arbitrages sur l’avenir du Stade de France conduirait l’État à arrêter son choix en pleine préparation et tenue [des deux compétitions], période peu propice à la conduite de procédures délicates »*².

B. UN OBJECTIF : DÉFINIR UN MODÈLE D’EXPLOITATION PÉRENNE ET ÉQUILIBRÉ, ARTICULÉ AUTOUR DES FÉDÉRATIONS

1. Spécialiser et rénover le Stade de France

Le contexte a fortement évolué depuis 1995. À cette époque, le modèle du stade multifonctionnel apparaissait comme l’avenir des enceintes sportives, capable d’accueillir manifestations sportives et culturelles.

Entretemps, l’offre de salles de spectacles s’est enrichie en Île-de-France, avec en particulier la rénovation du palais omnisport de Paris-Bercy – *AccorHotels Arena* – et la construction de *Paris La Défense Arena* à Nanterre, qui présentent le double avantage d’une salle fermée utilisable quelles que soient les conditions climatiques et d’une capacité d’accueil plus facile à remplir.

De même, **la course à la taille des stades s’est interrompue** alors que le montant des droits télévisés s’est envolé. Les dernières enceintes construites privilégient le format « chaudron », avec une jauge comprise en 50 000 et 60 000 places, à l’instar du stade des Lumières de Lyon³, et une proximité directe des spectateurs avec le terrain.

¹ *Ibid.*

² *Cour des comptes, relevé d’observations définitives « Le contrat de concession du Stade de France », septembre 2018.*

³ *Stade propriété de la société OL Group et utilisé par le club de football Olympique lyonnais, inauguré en janvier 2016.*

Ces évolutions plaident pour **une spécialisation accrue du Stade de France**. Le ressenti des utilisateurs est unanime : qui trop embrasse mal étreint ; la multifonctionnalité du stade constitue aujourd'hui une faiblesse.

Dans ces conditions, c'est par la suppression de la piste d'athlétisme et une plus forte empreinte sportive que passe l'avenir du stade, ainsi qu'une éventuelle couverture pour étendre sa capacité d'accueil d'évènements.

C'est pourquoi **d'importants investissements seront requis pour transformer l'enceinte en un stade des années 2030**.

Au cours des auditions, le montant de **200 millions d'euros** d'investissements a été régulièrement avancé, nécessaire pour assurer l'attractivité du stade au regard des autres enceintes européennes - numérisation du stade, suppression de la piste d'athlétisme, couverture du toit, etc. Cet élément doit guider la réflexion sur l'avenir du Stade de France, dès lors que **cette somme ne saurait résulter que de financements privés**.

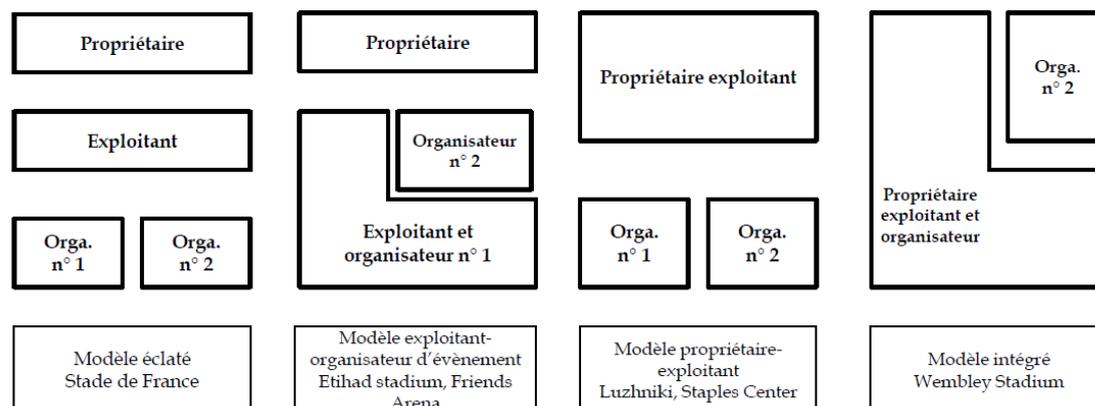
2. Renforcer le rôle des fédérations, qui doivent s'engager

Il importe d'obtenir les conditions d'une exploitation profitable du stade, ce qui implique de **mieux associer les intérêts des différentes parties**.

Le problème majeur du contrat de concession actuel tient à la **dissociation des intérêts entre les trois acteurs** : le propriétaire (l'État), l'exploitant (le consortium) et les organisateurs d'évènements (les fédérations). **Cette architecture s'est révélée préjudiciable à l'exploitation** de l'enceinte, les discussions portant davantage sur la répartition de la valeur entre le concessionnaire et les fédérations que sur la création même de la valeur.

Les principaux stades étrangers intègrent davantage ces fonctions, selon trois modèles, récapitulés dans le schéma ci-après.

Comparaison des modèles d'exploitation des grandes enceintes sportives



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données transmises par la direction des sports

Comme près de deux décennies de tentatives infructueuses l'ont montré, **la perspective d'un club résident doit être écartée.**

Seul le Paris Saint-Germain pourrait espérer remplir le Stade de France chaque week-end. Or le club parisien entend demeurer au Parc des Princes, son stade historique rénové pour l'Euro 2016 et faisant l'objet de projets de modernisation et d'agrandissement à moyen terme. Les autres utilisateurs potentiels du Stade de France, même de façon ponctuelle comme ils l'ont fait par le passé, ont pris possession de nouvelles enceintes correspondant davantage à leurs besoins¹.

L'avenir du Stade de France passe donc par une intégration plus forte des fédérations sportives titulaires des droits commerciaux des manifestations sportives qu'elles organisent. **Le Stade de France n'a de rentabilité, et donc de valeur aux yeux d'un investisseur, que par la tenue des matchs des équipes de France de football et de rugby,** ce qu'a d'ailleurs souligné la direction de l'immobilier de l'État en juin 2017 en réponse à une demande de la direction des sports d'évaluation de l'enceinte.

Il est donc indispensable que les fédérations françaises de football et de rugby s'engagent pour l'avenir du Stade de France. Votre rapporteur spécial a constaté au cours des entretiens avec les deux présidents respectifs **une divergence d'approche entre les deux fédérations.** Alors que la fédération française de rugby désire s'engager, soit en prenant part à la gestion, soit par la propriété, la fédération française de football est plus réticente, privilégiant une itinérance de l'équipe de France en région.

Pour autant, votre rapporteur spécial est convaincu de l'intérêt d'une telle enceinte pour les deux fédérations, unique dans sa capacité d'accueil et à l'histoire indissociable des Bleus.

¹ Le stade Jean Bouin pour le Stade français de rugby, la U Arena pour le Racing 92 de rugby, et même le stade Pierre Mauroy pour le club de football du Lille olympique sporting club -LOSC.

Surtout, le dynamisme de l'économie du sport depuis le début des années 2000 leur confère désormais des **marges de manœuvre financières** élevées. C'est la raison pour laquelle la Cour des comptes estime que, titulaires d'une délégation de service public confiée par l'État, les deux fédérations ne peuvent « *s'exonérer de toute responsabilité sur le coût des infrastructures sportives qu'elles utilisent* »¹.

L'exemple de la rénovation de Roland Garros, entièrement financée par la fédération française de tennis, doit être étendu. Comme le relevaient nos collègues Jean-Jacques Lozach et Claude Kern en 2017 dans leur rapport consacré au football professionnel, « *la maîtrise de son « outil de production » constitue un atout extraordinaire pour développer une discipline dans son entier. L'équipement symbolise la fédération et les ressources qu'il permet de dégager constituent alors un avantage pour développer la formation et les équipements au niveau local. On peut donc estimer que l'évolution de la gouvernance du Stade de France constitue un élément décisif pour l'avenir du football français* »². Loin de s'opposer, **investissement dans le Stade de France et soutien du football amateur se complètent.**

Un travail conjoint rapide visant à associer les fédérations à l'avenir du Stade de France s'impose. Il n'avait toujours pas été engagé au début du printemps lorsque votre rapporteur spécial avait rencontré les deux présidents Noël Le Graët et Bernard Laporte. Quelle que soit la solution *in fine* retenue pour l'avenir du stade, il est dans l'intérêt de l'État de clarifier la façon dont les fédérations françaises de football et de rugby y seront associées car cet élément en conditionne la valeur économique future.

En l'absence d'une décision rapide, l'État serait contraint d'assumer deux risques financiers :

- l'indispensable **modernisation de l'enceinte**, pour un montant sans doute proche de **200 millions d'euros** ;

- le **fonctionnement du stade** en dehors d'un modèle d'exploitation intégrant les fédérations, pour un montant estimé compris entre 25 millions et **30 millions d'euros**³.

¹ Cour des comptes, relevé d'observations définitives « Le contrat de concession du Stade de France », septembre 2018.

² Voir [le rapport d'information n° 437](#) (2016-2017) « Muscler le jeu du football professionnel », de Jean-Jacques Lozach et Claude Kern, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, 22 février 2017.

³ Selon les calculs de la Cour des comptes à l'occasion du référé de septembre 2018 précité.

C. UNE PROPOSITION : ENVISAGER LA CESSION DU STADE

Deux solutions sont envisageables pour l'exploitation future du stade :

- **une nouvelle concession**, qui devrait alors être directement attribuée à une structure incluant les fédérations françaises de football et de rugby, sans doute aux côtés d'un professionnel de l'industrie du spectacle et, éventuellement, d'une entreprise spécialisée dans les concessions ;

- **une cession du Stade de France**, en créant les conditions d'une acquisition par une structure capitalistique associant les deux fédérations et un investisseur tiers.

Deux éléments doivent être pris en compte dans l'arbitrage :

- d'une part, **la durée de vie de l'équipement**, qu'un parangonnage des structures sportives conduit à évaluer à **60 ans environ**¹, de sorte que le Stade de France en est à la moitié de sa durée estimée d'exploitation ;

- d'autre part, **la particularité d'un stade possédé directement par l'État, sans équivalent en Europe**, caractéristique qui n'exclut pas la poursuite de ce modèle mais impose d'en déterminer les justifications.

Dans ce cadre, votre rapporteur spécial estime que **la cession du stade doit être envisagée en priorité**. Déjà formulée par le Sénat par le passé², soutenue par la Cour des comptes et évoquée par le Premier ministre à l'automne dernier³, **cette proposition se justifie pour deux raisons**.

Premièrement, votre rapporteur spécial n'identifie pas de justifications à la nécessité pour l'État de conserver la propriété d'une enceinte sportive dès lors que les fédérations sportives utilisatrices disposent des ressources leur permettant d'assumer directement l'enceinte. Dans les pays où les fédérations disposent d'un stade « résident », ce qui n'est pas le cas partout en Europe pour des raisons historiques tenant souvent à un régime fédéraliste⁴, elles en sont souvent propriétaires ou en assument la gestion. **L'Aviva stadium de Dublin constitue à cet égard un exemple intéressant de stade détenu conjointement par les deux fédérations irlandaises de football et de rugby** (voir l'encadré ci-après).

¹ Selon les indications de la Solidéo.

² Voir [le rapport d'information n° 86](#) (2013-2014) « Grands stades et arénas : pour un financement public les yeux ouverts », de Jean-Marc Todeschini et Dominique Bailly, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des finances, 17 octobre 2013, ainsi que [le rapport d'information n° 437](#) (2016-2017) « Muscler le jeu du football professionnel », de Jean-Jacques Lozach et Claude Kern, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, 22 février 2017.

³ Voir la réponse au référé précité de la Cour des comptes, septembre 2018, dans laquelle le Premier ministre indique que « l'exception critiquée par la Cour, à savoir que le Stade de France est le seul stade propriété de l'État en Europe, pourrait ne pas perdurer au-delà de 2025. L'hypothèse d'une cession fait en effet partie des options à l'étude ».

⁴ En particulier en Allemagne ou en Espagne.

Du point de vue patrimonial, l'intérêt pour l'État de conserver la propriété du terrain d'assiette peut également être mise en doute, tant son utilisation ultérieure sera complexe en raison de sa pollution¹.

Deuxièmement, la cession prévient tout risque ultérieur pour les finances publiques, à la fois pour les investissements de modernisation initiaux et pour les risques d'exploitation.

Pour intervenir, la cession requerrait une disposition législative afin de déclasser le site du domaine public de l'État.

Toutefois, votre rapporteur spécial est conscient que **les intérêts patrimoniaux de l'État doivent être pris en compte**, *a fortiori* compte tenu des coûts déjà supportés par les finances publiques pour l'ouvrage et ses abords. Sous réserve des limites soulignées sur la valeur intrinsèque du stade, un montant de près de 610 millions d'euros est inscrit à l'actif de l'État au titre du Stade de France dans le compte général de l'État².

Ce n'est pas à une cession à vil prix que votre rapporteur spécial appelle, mais bien à la valorisation d'une enceinte ayant été fortement soutenue par l'État. Il revient donc au groupe de travail, fort de l'étude mandatée au cabinet Roland Berger, de déterminer si un modèle économique permettant d'assumer les coûts d'acquisition initiaux et de remise à niveau de l'infrastructure est possible.

À défaut, une nouvelle concession devra être envisagée, dans des conditions où le concessionnaire assumerait réellement l'exploitation « *à ses risques et périls* ». En ce cas, le risque serait toutefois élevé que l'État se trouve contraint à accompagner financièrement le nouvel exploitant pour la modernisation du stade³.

Recommandation n° 3 : afin de préserver les finances publiques et d'assurer l'avenir du Stade de France, **une décision sur son exploitation après 2025 doit être formalisée d'ici la fin de l'année** pour pouvoir être menée à bien avant l'organisation des deux compétitions internationales de 2023 et 2024. L'engagement des fédérations françaises de football et de rugby en constitue l'axe central, ce qui doit conduire à **envisager la cession du Stade de France**, seule solution à même d'écarter tout risque financier ultérieur pour l'État.

¹ Pour mémoire, l'État a supporté le coût de la dépollution initiale du terrain, pour un montant de 23 millions d'euros, et finance chaque année l'entretien et le fonctionnement du système de captage des émanations gazeuses, à raison de 100 000 euros.

² Chiffre au 31 décembre 2018.

³ Dans le relevé d'observations définitives de septembre 2018, la Cour des comptes observe à ce sujet que « l'analyse du modèle économique du Stade de France et des fondements de sa rentabilité conduit au constat que les ressources générées par les activités sportives et culturelles permettent d'en financer largement l'exploitation et probablement une certaine partie des investissements de modernisation qu'il nécessite ».

L'Aviva stadium de Dublin : un exemple à suivre

Le point de départ présente des **similitudes avec la situation française** : c'est à la suite de l'échec de la fédération irlandaise de rugby à mener à bien son projet de construction d'un stade propre que l'État irlandais a fait pression pour que la fédération de rugby rénove le stade historique de *Lansdowne Road* en s'associant avec la fédération de football.

En 2004, **une coentreprise est créée entre les deux fédérations**, aboutissant à l'inauguration de l'Aviva stadium six ans plus tard, en 2010. **Les deux fédérations en sont copropriétaires à parité.**

Le coût de la construction de l'enceinte, d'un montant de 411 millions d'euros, a été supporté à 54 % par les deux fédérations et à 46 % par l'État. En dehors de ce coût initial, **l'État irlandais a clairement indiqué qu'il ne s'impliquerait ensuite ni dans la gestion ni dans l'exploitation du stade.** En ce sens, toute rénovation ultérieure de l'enceinte devra être financée par le fonds de réserve constitué par la coentreprise et, s'il se révèle insuffisant, à parité par les deux fédérations.

L'exploitation du stade conjointement par les deux fédérations se déroule dans de bonnes conditions, permettant l'organisation de huit matchs de chacune des deux équipes nationales chaque année, ainsi que trois concerts en moyenne.

Le chiffre d'affaires de la coentreprise provient des partenaires commerciaux, à savoir le partenaire principal pour les droits de nomination (*naming*) et des sponsors officiels, des redevances annuelles versées par les deux fédérations correspondant aux coûts d'organisation des matchs, et d'autres événements secondaires – conférences, expositions.

Pour les fédérations, l'élément essentiel est que **les coûts d'organisation d'un match de l'équipe nationale leur sont facturés à prix coutants** : la coentreprise ne réalise donc aucun profit sur les événements dont les fédérations détiennent les droits commerciaux.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des informations transmises par le service économique de Dublin

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 26 juin 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu une communication de M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial, sur l'avenir du Stade de France.

M. Vincent Éblé, président. – Nous commençons notre réunion par la communication de notre rapporteur spécial des crédits de la mission « Jeunesse, sport et vie associative » relative au contrôle budgétaire qu'il a réalisé sur le Stade de France.

M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial. – Depuis le début du mois, la coupe du monde de football féminin se déroule en France. Cependant, le Stade de France n'accueille aucun match, puisque l'ouverture a eu lieu au Parc des Princes, tandis que la finale sera organisée à Lyon. C'est certes une récompense pour le club lyonnais, qui a fortement soutenu le développement du football féminin. C'est surtout le symbole de la situation complexe du Stade de France.

L'État est propriétaire de l'enceinte. En 1995, entre les deux tours de l'élection présidentielle et à trois ans de la coupe du monde de football, il en a concédé la construction et l'exploitation pour une durée de trente ans. Le concessionnaire est une société détenue aux deux tiers par Vinci et à un tiers par Bouygues. Vingt-quatre ans plus tard, le constat est amer. Vitrine de la France et théâtre de tant d'exploits, le Stade de France a aussi fortement pesé sur les finances publiques. Le contrat échoit dans six ans. D'ici là, le stade doit accueillir la coupe du monde de rugby en 2023 et les épreuves d'athlétisme ainsi que les cérémonies d'ouverture et de clôture des Jeux de 2024.

C'est pourquoi j'ai souhaité m'intéresser à l'avenir du Stade de France, en traitant deux questions. Dans quelles conditions ces deux événements seront-ils organisés dans une enceinte toujours concédée ? Quel sera le modèle d'exploitation future du stade au terme de la concession ? Ce sont là deux risques potentiels pour les finances publiques. Il est indispensable de les traiter rapidement. C'est d'ailleurs ce qui a motivé le référé de la Cour des comptes à l'automne dernier.

Je ne reviendrai pas sur l'historique du dossier, qui a fait l'objet de nombreux rapports des corps de contrôle et du Parlement. En octobre 2007, notre ancien collègue Michel Sergent soulignait que « *contraint par l'urgence, le gouvernement [a] abordé les négociations relatives au contrat de concession en position de faiblesse* ». Pour assurer la livraison à temps de l'enceinte, l'État a consenti à un contrat très déséquilibré pour l'exploitation ultérieure. Aucune étude sur la rentabilité de l'exploitation n'a ainsi été diligentée. Le modèle retenu est qualifié de « *pour partie virtuel* » par la Cour des comptes.

L'absence de club résident a rendu l'État redevable d'une indemnité annuelle, pesant sur les crédits destinés au sport, pour un montant cumulé de plus de 121 millions d'euros entre 1998 et 2013. Cette indemnité est venue renforcer les résultats d'une concession dont la profitabilité était supérieure de quatre fois aux projections.

C'est dans ce contexte que les fédérations utilisatrices ont contesté une répartition inégale des résultats des manifestations sportives qu'elles organisent. En menaçant de rompre ou de ne pas renouveler les conventions d'utilisation qu'elles avaient conclues avec le concessionnaire pour une durée de quinze ans, elles ont exposé l'État à un risque financier supplémentaire.

Surtout, le contrat a rapidement fait l'objet d'une chronique juridique, les différends entre parties se prolongeant devant les tribunaux. Il en est résulté une annulation du contrat dès 1996, surmontée immédiatement par une loi de validation, finalement abrogée en 2011 par le Conseil constitutionnel. Cette décision a permis une remise à plat du contrat entre l'État et le concessionnaire, favorisant un rééquilibrage.

La stratégie « défensive » poursuivie par l'État a porté ses fruits : chaque risque a été traité au coup par coup, limitant le coût pour les finances publiques. Depuis l'abandon du projet de grand stade fédéral de rugby et la prolongation de la convention d'utilisation de la fédération française de rugby, aucun risque financier ne menace la poursuite du contrat jusqu'à son terme.

L'organisation des deux compétitions en 2023 et 2024 bouleverse la fin du contrat en posant la question des conditions de mise à disposition de l'enceinte, et celle de la rénovation du Stade de France pour les Olympiades.

Commençons par les conditions de mise à disposition du stade. Certes, le concessionnaire est tenu de faire droit à la demande de l'État. Cependant, le contrat demeure silencieux s'agissant des conditions financières de cette mise à disposition, en particulier pour les pertes d'exploitation subies. Contrairement à la pratique précédente, pour l'Euro 2016, l'État n'a pas souhaité être partie au contrat de stade conclu entre l'organisateur et le concessionnaire. Ce dernier a pourtant sollicité une indemnité à raison des pertes d'exploitation subies, ce que l'État a refusé, ne s'estimant pas concerné par un contrat qu'il n'avait pas signé. Le concessionnaire a porté ce refus devant le juge administratif, qui l'a débouté en première instance. L'appel est mis en délibéré ; une décision devrait intervenir très prochainement. Même sans être partie au contrat de stade, l'État peut être indirectement concerné par le mécanisme des garanties apportées aux organisateurs. Surtout, il s'est engagé auprès du Comité international olympique (CIO) sur l'utilisation du Stade de France, fragilisant sa position de négociation auprès du concessionnaire. Le

consortium évalue à près de 20 millions d'euros le montant nécessaire pour la location et la compensation des pertes d'exploitation en 2024.

Au cours de mes travaux, j'ai fait le constat de la forte tension des relations entre l'État, les organisateurs et le consortium. Le retrait initial de l'État a entraîné un retard dans les négociations. Ce n'est que depuis la reprise en main par le délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques (DIJOP) qu'elles ont repris. Si elle est favorable à l'État, la décision de justice pourrait faciliter les choses. Il est en tout cas indispensable que les contrats de stade soient rapidement conclus, dans des conditions juridiquement robustes et financièrement acceptables.

J'en viens à la rénovation de l'enceinte. L'État s'est engagé auprès du CIO sur un montant de travaux de 70 millions d'euros. Ce montant a été ramené à 50 millions d'euros l'an dernier à l'occasion de la refonte de la maquette financière que les organisateurs étaient venus nous présenter. Ces travaux doivent financer une remise à niveau de l'enceinte et non une modernisation d'envergure. Nous ne pouvons que souscrire à ce choix, qui correspond à une demande profonde de nos concitoyens : les Jeux ne doivent pas être dispendieux et doivent privilégier l'héritage au service de la population. Je sais que mes collègues élus de Seine-Saint-Denis partagent ce point de vue.

Cependant, j'ai relevé au cours de mes travaux deux points problématiques. D'abord, les travaux doivent avoir lieu en site occupé, facteur de surcoûts, et être conduits par le concessionnaire. Pour certains d'entre eux, ils relèvent de ses obligations au titre du gros entretien renouvellement. Il est donc indispensable de s'entendre avec lui sur le chiffrage des travaux et la répartition de leur financement, ce qui n'est toujours pas le cas. La Société de Livraison des Ouvrages Olympiques (Solidéo) a recouru à un tiers expert pour dégripper le dossier, dont les conclusions sont attendues sous peu. Le stade doit être prêt au premier trimestre 2023 afin de se préparer à accueillir la coupe du monde de rugby. Pour tenir les délais, les travaux doivent impérativement être lancés d'ici la fin de l'année.

Ensuite, j'ai navigué dans un certain brouillard à propos de l'enveloppe et des travaux. En même temps que l'enveloppe a été réduite de 70 millions d'euros à 50 millions d'euros, le périmètre des dépenses à financer a été étendu aux abords du stade, à savoir l'accès depuis la ligne 13 de métro et les bords du canal voisin. Surtout, personne n'a été en mesure de m'indiquer s'il s'agissait d'un montant hors taxes ou toutes taxes comprises, y compris le directeur général de la Solidéo. C'est pourtant loin d'être un détail !

Au-delà des conditions d'organisation des deux compétitions, il importe de se projeter en 2025 : quel doit être le futur modèle d'exploitation du Stade de France à l'issue de la concession actuelle ? De l'avis général, le

problème essentiel de la concession est de séparer les intérêts des différentes parties : l'État propriétaire, le consortium exploitant et les fédérations françaises de football et de rugby organisatrices. Les exemples étrangers associent davantage au moins deux de ces rôles.

La question du maintien de la propriété publique du stade se pose. Il s'agit d'un exemple unique en Europe, ce qui doit nous interroger. Sans exclure d'emblée le maintien d'une propriété publique, il importe *a minima* d'y apporter des justifications. Alors que les fédérations utilisatrices disposent aujourd'hui des marges de manœuvre financières leur permettant de s'engager, je peine à en trouver.

C'est pourquoi je recommande, comme le Sénat l'a déjà préconisé par le passé et comme la Cour des comptes l'a fait il y a quelques mois, d'envisager la cession du Stade de France à une structure capitaliste associant les deux fédérations utilisatrices. Pour l'État, la cession est la seule solution à même de protéger définitivement les finances publiques à l'avenir.

Pour les fédérations, la maîtrise de leur outil de production est un atout pour leurs recettes. L'exemple de l'*Aviva stadium* de Dublin, détenu à parité par les fédérations de rugby et de football, en atteste. La rénovation de Roland-Garros intégralement financée par la fédération française de tennis en constitue un autre exemple.

Pour autant, cette cession ne saurait porter préjudice aux intérêts patrimoniaux de l'État. Rappelons que l'ensemble des coûts publics directs et indirects occasionnés par le Stade de France dépasseront en 2025 le milliard d'euros et que le Stade de France est valorisé à plus de 600 millions d'euros au compte général de l'État. Il importe donc de s'assurer qu'un modèle économique viable permet de financer l'acquisition et la rénovation de l'enceinte.

La réponse devrait être apportée par l'étude confiée par le Gouvernement à un cabinet privé, dont les résultats sont attendus au cours de l'été. En cas de réponse négative, une nouvelle concession devra être conclue. Elle devra cette fois-ci associer directement les fédérations, qu'il convient de responsabiliser.

J'en arrive à ma conclusion, qui se résume dans le titre de mon rapport. Prenons enseignement du titre mondial remporté l'an dernier à Moscou ! Pour l'avenir du Stade de France, nous avons besoin de jouer collectif : entre l'État, les organisateurs et le consortium pour les compétitions de 2023 et 2024, entre l'État et les fédérations pour l'exploitation future.

M. Roger Karoutchi. - Ce n'est pas la première fois que l'on débat du Stade de France. J'ai un souvenir ému des débats que l'on avait eu pour savoir où le stade devait être implanté à Nanterre, à Saint-Denis, à Melun-Sénart, etc. En tout cas, le modèle n'a jamais fonctionné correctement ! Les gestionnaires viennent souvent solliciter la région ou les collectivités

territoriales pour subventionner ou organiser tel ou tel spectacle. Depuis le début, le stade est mal calibré, les événements ne sont rentables qu'à partir de 45 000 spectateurs. Je m'étais opposé à la construction d'un stade pour la fédération française de rugby : l'organisation dans une autre enceinte des matchs de l'équipe de France de rugby aurait porté un coup terrible au Stade de France. Le rapporteur spécial propose que les fédérations de football et de rugby reprennent le stade, mais elles vont dire qu'elles n'ont pas les ressources adéquates. La fédération française de rugby n'est pas très riche et je doute qu'elle puisse investir à part égale dans le projet. Surtout, comment feront-elles pour amortir cette acquisition ? On n'a pas encore trouvé un modèle garantissant la rentabilité. Heureusement que l'on n'a pas réalisé de stade dédié au rugby, autrement on aurait deux structures déficitaires ! Les fédérations sont-elles d'accord pour reprendre l'équipement ? Je les vois plutôt aller solliciter la région et les collectivités pour obtenir des subventions...

M. Sébastien Meurant. – J'ai aussi le souvenir ému d'une visite du chantier de construction du Stade de France... Le problème n'est-il pas que l'on a renoncé à installer un club résident ? Le contrat garantissait au consortium un équilibre, dès lors il n'a jamais été incité à trouver un club résident. Toutes les autres capitales européennes ont plusieurs clubs de football de premier plan. On devrait se donner pour objectif de faire émerger un autre club en Île-de-France. C'était le projet de Guy Drut, malheureusement il a été abandonné après la dissolution de 1997. Comment l'État pourrait-il favoriser l'émergence d'un second club de football à Paris ? Le Stade de France est un bon stade. Lorsqu'il y a des événements il est rempli, mais cela ne suffit pas à le rentabiliser.

M. Didier Rambaud. – Merci au rapporteur d'avoir précisé les enjeux et d'avoir insisté sur l'échéance 2025. Derrière la question du Stade de France se pose la question du modèle économique des clubs professionnels. Le stade est l'outil de travail des clubs. Tous les grands clubs sont propriétaires de leur stade. En France, c'est le cas du Stade Rennais par exemple. Les villes de Saint-Etienne ou de Marseille viennent de concéder la gestion de leur stade à leurs clubs, etc. À Paris, le Paris-Saint-Germain (PSG) est très attaché au Parc des Princes. Toutes les capitales européennes comptent un, deux voire trois grands clubs de football. Mais on ne voit pas émerger un autre grand club à Paris. Comme le rapporteur, je ne vois donc pas d'autres solutions que la reprise du Stade de France par les fédérations de football et de rugby, comme en Angleterre ou en Irlande. Le stade peut être source de revenus pour le sport professionnel. Ce qui se passe à Lyon est exemplaire. On devrait arriver à faire la même chose à Paris.

M. Philippe Dallier. – Il est consternant de constater que, pour tous les grands chantiers structurants, on rencontre les mêmes problèmes : des contrats mal ficelés, des travaux mal évalués et des coûts qui explosent. Un deuxième club ? Pourquoi pas, mais si le PSG a refusé de s'installer au Stade

de France, c'est parce que les sommes demandées étaient trop importantes et qu'il n'était pas assuré de remplir le stade pour tous les matchs. Le rapporteur a évoqué l'exemple irlandais. Je ne comprends pas comment un pays comme le nôtre, de 65 millions d'habitants, et qui ne compte qu'une seule infrastructure de cette taille, ne parvient pas à la rentabiliser sans que l'État ne soit appelé à la rescousse. On se ridiculise...

M. Marc Laménie. – Ma première question concerne le planning des travaux. On sait que les appels d'offre peuvent traîner en longueur. Est-on sûrs de pouvoir trouver des entreprises susceptibles de tenir les délais, qui paraissent lointains mais qui sont très courts en réalité ? Enfin, quel sera l'avenir d'un tel équipement après les Jeux olympiques ?

M. Jean-Claude Requier. – L'État n'a pas été un bon négociateur car il se voit contraint à la fin d'éponger la dette et de payer l'addition. Le rapporteur souhaite responsabiliser les fédérations. Comment faire ? Enfin, pour l'anecdote, lorsque j'évoque les territoires ruraux, je donne souvent l'exemple de la Lozère : ses 75 000 habitants peuvent tous rentrer dans le Stade de France ...

Mme Christine Lavarde. – Ce matin, le groupe d'études sur les pratiques sportives recevait les acteurs de *e-Sport*. Ils nous ont indiqué qu'une équipe de *e-Sport* s'implanterait bientôt au Stade de France. Il faudra évidemment réaliser quelques aménagements en conséquence. Quelles retombées financières ou économiques peut-on attendre de l'arrivée de nouveaux acteurs sportifs au Stade de France ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Quels sont, selon le rapporteur, les besoins de modernisation du stade ? Membre associé du conseil d'administration du comité d'organisation des Jeux Olympiques (COJO), je suis frappé par l'ampleur des différences d'appréciation entre l'État et le consortium. Il est vrai que ce dernier peut être tenté d'obtenir une prolongation du délai d'exploitation.

M. Philippe Dallier. – C'est comme pour les autoroutes !

M. Vincent Capo-Canellas. – Le contrat envisagé aujourd'hui répond-il aux exigences pour les Jeux olympiques ? Assure-t-il l'avenir du stade ?

M. Jean-Marc Gabouty. – Il faut aussi analyser les relations entre le stade et les collectivités et la population alentour. Le club CA Brive-Corrèze a 12 000 supporters potentiels dans un rayon de quelques dizaines de kilomètres. L'engouement pour l'Olympique de Marseille ou l'AS Saint-Etienne est sans commune mesure avec l'engouement pour le PSG, un club hors-sol qui peine à remplir le Parc des Princes ! Une équipe de mercenaires, financée par des fonds qataris, ne suscitera jamais l'engouement populaire que l'on peut rencontrer dans d'autres villes. Le Stade de France accueille les grandes rencontres internationales. Il doit rester national quitte à déléguer la gestion à une structure *ad hoc*. Il ne saurait être

le stade d'un club ou de deux fédérations qui seront en concurrence. Je ne suis pas sûr que la région non plus ait envie de le reprendre en charge à l'occasion d'un nouvel acte de décentralisation.

M. Éric Bocquet. – Quel est le point de vue des concessionnaires Vinci et Bouygues ?

M. Jérôme Bascher. – On a beaucoup parlé de clubs de football mais n'aurait-on pas pu envisager la présence d'un club de rugby – ils sont nombreux en région parisienne ?

M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial. – L'exploitation du Stade de France n'est pas une affaire non rentable. Les concessionnaires souhaitent d'ailleurs une reconduction de la concession pour les 30 ans à venir. Ils nous ont présenté un projet de nouveau stade, avec des investissements de 400 millions d'euros, en échange de la prolongation sans consultation du contrat. L'équipement est rentable : pour preuve, jusqu'en 2013, la rentabilité a été quatre fois supérieure aux estimations de 1995. Le problème est la répartition des recettes entre les acteurs : le consortium a longtemps bénéficié d'une part majoritaire des recettes, tandis que la part revenant aux organisateurs était plus limitée.

L'économie du sport a considérablement évolué depuis 20 ans. Aujourd'hui, ce sont les droits à l'image et les droits de diffusion qui financent le sport, non plus les recettes de billetterie. Les fédérations françaises de rugby ou de football ne sont pas dans de mauvaises situations financières. Leurs situations sont bien meilleures qu'en 1995. L'économie du sport a été bouleversée, les salaires ont explosé – j'ai récemment lu dans la presse qu'un grand joueur était prêt à diminuer son salaire de 12 millions d'euros pour aller jouer dans un autre club... Le budget des clubs a considérablement augmenté et les clubs ont parfois embauché des professionnels de la gestion. Le centre de droit et d'économie du sport de Limoges forme des professionnels très compétents. Les deux fédérations sont intéressées par le stade, seule enceinte à pouvoir recevoir 80 000 spectateurs, car la France avait fait le choix de retenir la capacité d'accueil haute dans la fourchette fixée par la FIFA. C'est un stade de prestige. Le consortium, composé de Bouygues et Vinci, a su le construire en trois ans. Il a provisionné les réserves pour travaux nécessaires et le stade est en très bon état. Selon la fédération française de rugby, il est opérationnel pour la coupe du monde de rugby, mais soulignons qu'il aura entretemps été rénové pour les Olympiades... Elle est intéressée par la gestion du stade qui pourrait accueillir les matchs de l'équipe de France. La situation est un peu différente pour la fédération française de football : vu la qualité des enceintes en France, rénovées pour l'Euro 2016, elle a plutôt une vision itinérante des matchs de l'équipe de France. Mais elle reconnaît aussi que la capacité du Stade de France est unique, et que les recettes d'hospitalité ou de publicité qui en découlent sont très supérieures.

En tout cas, il importe de préparer dès maintenant l'après-2025, si l'on veut éviter que l'État ne se retrouve en situation de faiblesse. Le Premier ministre a indiqué que tous les scénarios étaient envisageables : cession, concession, etc. Une étude a été confiée au cabinet Roland Berger. Notre contrôle budgétaire a aussi contribué à stimuler la réflexion pour ne plus exposer l'État à des risques financiers. Un élément important a aussi été l'abandon du projet de grand stade de rugby. Sa construction aurait été néfaste pour le Stade de France et aussi sans doute pour la fédération ! La position de Bernard Laporte a été de raison.

Le sujet sur lequel on peut avoir une petite inquiétude concerne les travaux. Le DIJOP a demandé un chiffrage du plan de rénovation à un cabinet. Les besoins portent sur le renouvellement de l'ensemble des sièges, la refonte de l'infrastructure numérique du stade, depuis les grands écrans jusqu'aux liaisons numériques, la rénovation des salons d'hospitalité. L'enveloppe serait de 50 millions d'euros, dont 15 millions d'euros pour des travaux à l'extérieur du stade. La répartition entre le concessionnaire, qui a passé les provisions pour rénovation, et l'État n'a pas encore été décidée. On le voit, 2019 sera une année charnière. Le DIJOP en a conscience. Les délais sont en effet très contraints, il faut signer rapidement les contrats de mise à disposition du stade. Le stade doit être livré au 1^{er} trimestre 2023.

La perspective d'un club résident est qualifiée dans plusieurs rapports, dont celui de la Cour des comptes, de « *chimérique* ». Le ministère a renoncé à cette idée. Pourtant cette absence de club résident a coûté plus de 121 millions d'euros à l'État entre 1998 et 2013 ; une fois les emprunts remboursés par le concessionnaire, un avenant entre les parties a supprimé la compensation de l'absence de club résident.

Quel modèle suivre ? Le modèle de la fédération française de tennis est remarquable. Grâce au tournoi de Roland Garros, elle arrive à financer plus de 90 % de son budget. Elle finance la rénovation du stade pour un montant de 400 millions d'euros grâce à 200 millions en fonds propres et 200 millions d'euros d'endettement. Le modèle de gestion par une fédération est donc viable. À l'*Aviva Stadium*, il n'y a pas de club résident. Le club du Leinster y joue ses matchs de coupe d'Europe, mais l'essentiel relève des matches internationaux des équipes d'Irlande de rugby et de football. Je pense toutefois que les deux fédérations de rugby et de football seules auraient du mal à couvrir les frais d'un stade de 80 000 places. C'est pourquoi je préconise une structure capitalistique qui associerait les deux fédérations. Elles participeraient aux investissements. En retour, elles recevraient une juste partie des recettes procurées par les événements qu'elles organisent. Pendant longtemps cela n'a pas été le cas.

La durée de vie d'un tel équipement est de 60 ans ; nous arrivons donc à mi-parcours. Le consortium a proposé un projet de transformation du stade privilégiant le numérique et les sports de terrain, en supprimant la piste d'athlétisme, sur le modèle du stade de Lyon ou du Racing 92. Cela

peut toutefois réduire la capacité d'accueil lors des grands concerts. Il importe donc d'associer au projet un organisateur de spectacles. Le projet conçu en 1995 était bon mais l'économie du sport a depuis été bouleversée par l'arrivée de riches mécènes : les présidents de clubs de rugby étaient de petits entrepreneurs locaux, il s'agit désormais de multimillionnaires.

Je pense que le stade doit être modernisé, autrement il sera vite obsolète face à ses concurrents en Europe qui se transforment à l'image du nouveau stade de Tottenham, de Wembley, ou de Twickenham qui est la propriété de la fédération anglaise de rugby et qui gagne de l'argent avec six ou sept matchs chaque année – grâce aux droits de diffusion. L'économie du sport a changé. À la limite, on pourrait organiser des événements sans spectateurs qui pourraient être rentables !

M. Yannick Botrel. – Vous avez indiqué que l'on ne savait pas encore si les montants étaient hors taxes ou toutes taxes comprises. Pourtant les modalités de récupération de la TVA sont claires. Sait-on si la TVA est récupérable ou acquise définitivement ?

M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial. – On a interrogé Bercy et le ministère des sports : la réponse se fait attendre !

La commission a donné acte au rapporteur spécial de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère des sports

- Mme Nathalie CUVILLIER, cheffe de service, adjointe au directeur des sports ;
- M. Laurent GENUINI, chef de la mission de la synthèse financière ;
- M. Thomas ALAZARD, chargé de mission au sein de la mission de synthèse financière.

Direction du budget

- M. Jean-Marc OLÉRON, sous-directeur de la 8^e sous-direction ;
- M. Romain PAGES, chef du bureau culture, jeunesse et sports.

Délégation interministérielle aux jeux olympiques et paralympiques (DIJOP)

- M. Jean CASTEX, délégué interministériel aux jeux olympiques et paralympiques ;
- M. François CLANCHE, chargé de mission.

Société de livraison des ouvrages olympiques (Solidéo)

- M. Nicolas FERRAND, directeur ;
- M. Benoît PIGUET, directeur des relations institutionnelles.

Cour des comptes

- M. André BARBÉ, président de section ;
- M. Dominique LEFEBVRE, conseiller-maître.

Consortium du Stade de France

- M. Pierre COPPEY, président-directeur général ;
- Mme Alexandra BOUTELIER, directrice générale déléguée.

Centre de droit et d'économie du sport (CDES)

- M. Olivier MONNA, directeur du département formation, expert en management d'enceintes sportives.

Fédération française de football

- M. Noël LE GRAET, président ;
- Mme Florence HARDOUIN, directrice générale ;
- M. Kenny JEAN-MARIE, directeur de cabinet du président.

Fédération française de rugby

- M. Bernard LAPORTE, président.

Fédération française de tennis

- M. Bernard GIUDICELLI, président ;
- M. Hugues CAVALLIN, trésorier général.