



Le 17 septembre 2018

Le Premier président

à

Monsieur Édouard Philippe

Premier ministre

Réf. : S2018-2477

Objet : le contrat de concession et le devenir du Stade de France

En application des dispositions des articles L.111-3 et L.111-11 du code des juridictions financières, la Cour a examiné le contrat de concession du Stade de France et procédé au contrôle des comptes remis par le concessionnaire au concédant pour les exercices 2009 - 2010 à 2016 - 2017.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R.143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

Décidé en 1995, en vue de la Coupe du monde de football de 1998 et plus généralement, pour permettre à la France d'accueillir les grandes manifestations sportives internationales, le Stade de France fête ses vingt ans d'existence. Premier stade multifonctionnel construit dans le monde, il apparaît comme une réussite architecturale et urbaine mais aussi fonctionnelle : depuis 1998 environ 400 manifestations sportives et culturelles payantes y ont été organisées rassemblant plus de 25 millions de spectateurs.

Les dépenses publiques (778 M€) et privées (172 M€) liées à la construction et à l'exploitation du Stade de France et aux dépenses d'infrastructure associées, se sont élevées au total de 1995 à ce jour à 950 M€, dont 502 M€ pour le seul stade, pour lequel l'État a contribué à hauteur de 330 M€.

Après avoir accueilli de très nombreuses manifestations de rang européen ou mondial, l'attribution à la ville de Paris par le Comité international olympique (CIO), le 13 septembre 2017, de l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques en 2024 en fera également un « *stade Olympique* » qui accueillera au surplus une nouvelle fois la Coupe du monde de rugby en 2023.

Les objectifs fixés par les pouvoirs publics ont donc été atteints et le recours à la formule de la concession pour la conception, la construction et la maintenance de l'ouvrage, s'est révélé pertinent. En revanche, la question de l'exploitation courante du Stade de France, au-delà de l'accueil des manifestations exceptionnelles, a été traitée comme une question secondaire, ce qui s'est révélé coûteux pour l'État et source de contentieux multiples entre les parties prenantes. En 2025, la concession actuelle prendra fin.

Aussi, la Cour a-t-elle examiné le fonctionnement assez chaotique de cette concession (I) qui ne doit pas occulter un modèle économique certes rentable, mais sous réserve que certaines conditions soient respectées (II). Sur la base de cet examen, elle estime de bonne gestion de régler au plus tôt les conditions d'accueil des futures manifestations sportives internationales (III) et de préparer avec détermination la fin de la concession dans une optique de désengagement des financements publics (IV).

1 UN RÉGIME DE CONCESSION MAL CONÇU À L'ORIGINE ET EN PERMANENCE CONTESTÉ

Au-delà des incertitudes persistantes sur la nature juridique du contrat de concession et sur les obligations qui en découlent pour l'État concédant et le concessionnaire (Consortium du Stade de France - CSDF, filiale de Vinci et Bouygues) du fait d'une définition insuffisamment précise des missions d'intérêt général assignées au Stade de France, le contrat de concession a été bâti sur des hypothèses d'exploitation trop incertaines et peu cohérentes.

La présence espérée d'un club résident s'est révélée être une « *chimère* », générant une charge budgétaire annuelle importante pour l'État, qui a dû indemniser l'exploitant du défaut de recettes régulières. Au-delà de la subvention d'investissement, en l'absence de club résident, l'État a ainsi versé, entre 1998 et 2013, à l'exploitant des indemnités compensatrices d'exploitation nettes de redevances à hauteur de 119,5 M€, portant à 330 M€ le coût total pour l'État du stade.

Les intérêts respectifs du gestionnaire de l'infrastructure et des Fédérations françaises de football et de rugby (FFF et FFR), titulaires des droits commerciaux des événements qui s'y déroulent ont été découplés, déstabilisant l'exploitation courante et entraînant une perte de valeur d'ensemble.

Il a résulté de ces défauts originels de multiples tensions et contentieux entre le gestionnaire de l'infrastructure, les fédérations sportives et l'État concédant, notamment en raison de résultats très supérieurs aux prévisions d'origine et faute d'une redistribution équitable des profits entre les partenaires. Si la plupart de ces contentieux, initiés par des fédérations sportives délégataires de service public, qui ont fait courir à l'État des risques financiers importants, sont clos, et si l'occurrence de nouveaux risques juridiques d'ici au terme relativement proche de la concession est désormais faible, cette instabilité est la conséquence d'une architecture de la concession insuffisamment intégrée entre les parties prenantes économiques.

2 BIEN QUE BROUILLÉ PAR LES TERMES DE LA CONCESSION, LE MODÈLE ÉCONOMIQUE APPARAÎT RENTABLE ET ÉPROUVÉ

Le succès commercial du Stade de France, servi par le développement de l'économie sportive et des grands spectacles culturels, a permis de dégager, dans les douze premières années de la concession, une rentabilité quatre fois supérieure à la prévision financière d'origine.

Atteinte très rapidement à la fin des années 2000 au profit du concessionnaire et, dans une moindre mesure, au profit de l'État (dont le montant des indemnités compensatrices dues au Consortium Stade de France [CSDF] a pu être ainsi diminué de moitié), la rentabilité élevée de la concession (près de 10 % des capitaux propres) a conduit à juste titre, en 2010 et 2013, à la renégociation des conventions liant le concessionnaire aux fédérations sportives et à la suspension du versement des indemnités compensatrices versées par l'État, rééquilibrant le partage entre les parties (État, CSDF, FFF et FFR) de la valeur ajoutée créée par l'activité du Stade de France.

Les comptes de la concession de 1998 à 2017, comme les comptes sociaux du concessionnaire de 2009 à 2017, traduisent ces évolutions. Si depuis 2013, à raison des bouleversements intervenus dans l'économie de la concession (suspension du versement par l'État de l'indemnité pour absence de club résident), les résultats sont devenus négatifs, ils auraient néanmoins été positifs hors éléments exceptionnels (provisions pour contentieux avec la FFR, pertes d'exploitation liées à l'Euro 2016) et ils l'ont été en 2017 à hauteur de plus de 4 M€ grâce à une maîtrise des frais fixes de la société concessionnaire.

À la suite du renouvellement jusqu'en 2025 de la convention liant le concessionnaire et la Fédération française de rugby, le 12 juillet dernier, l'équilibre des comptes de la concession jusqu'à son terme paraît atteignable, à condition d'encadrer correctement les conditions financières d'accueil des futures manifestations internationales.

3 LA NÉCESSITÉ DE NE PAS DIFFÉRER LES CADRAGES JURIDIQUES ET ÉCONOMIQUES DE L'ACCUEIL DE LA COUPE DU MONDE DE RUGBY ET DES JEUX OLYMPIQUES AU STADE DE FRANCE

A l'occasion des candidatures à la Coupe du monde de rugby et aux Jeux Olympiques ; des engagements politiques ont été pris par l'État pour mettre à disposition le Stade de France. La Cour constate que le concessionnaire du Stade n'y a pas été associé et que, plusieurs mois après l'obtention de ces manifestations, aucune négociation pour arrêter des conventions de mise à disposition du stade n'a été entreprise, comme le contrat de concession le prévoit.

Or les précédents de l'Euro 2016 et de la Coupe du monde de rugby de 2007 ont montré que la tenue au Stade de France de ces manifestations exceptionnelles se traduisait par des pertes d'exploitation correspondant pour l'essentiel aux périodes d'exclusivité accordées aux organisateurs des manifestations internationales et que l'absence de cadrage en amont était source de contentieux entre le concessionnaire et le concédant¹, tant en ce qui concerne le principe de l'indemnisation que son montant.

Il importe en conséquence que ces contrats de stade soient arrêtés dans les meilleurs délais et qu'ils prévoient expressément les conditions de prise en charge des indemnités des pertes d'exploitation, ainsi que leur quantum. Notamment, les organisateurs des manifestations peuvent être appelés à leur financement et le groupement d'intérêt public (GIP) chargé de la Coupe du monde de rugby, comme le Comité d'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques (COJO) devraient incorporer dans leurs budgets prévisionnels la charge correspondant à ces événements. Ainsi, sera assuré *ex ante* l'équilibre futur des comptes de la concession.

¹ Cour des comptes, *rapport public, Les soutiens publics à l'Euro 2016*, octobre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr

La Cour constate aussi que l'État s'est engagé auprès du CIO, par lettre du Premier ministre du 5 octobre 2016, à réaliser des investissements de modernisation du Stade de France à hauteur de 70 M€.

Cet engagement, fondé sur une étude réalisée par le groupement d'intérêt économique (GIE) Paris 2024, sans que le concessionnaire ait été sollicité préalablement et que les services de l'État, propriétaire et concédant, en aient expertisé le contenu, ne reposait sur aucune programmation sérieuse au regard de l'état du stade, ni même du cahier des charges du CIO. Ces investissements n'ont pas non plus été inscrits dans une perspective de plus long terme sur les conditions futures d'exploitation du stade.

Si l'établissement public chargé de la livraison des ouvrages olympiques (la Société de livraison des équipements olympiques et paralympiques - SOLIDEO) a conduit depuis le début de l'année 2018 de nouvelles études techniques et si le montant des investissements à prendre en charge par l'État a été ramené à 50 M€, le programme d'ensemble des travaux relatif au Stade de France, qui pourrait dépasser les 100 M€, n'est à ce jour toujours pas arrêté, le cahier des charges du CIO n'ayant été transmis qu'en juin 2018 de même que les prescriptions de la Préfecture de police relatives à la sécurisation du site. Par ailleurs et de ce fait, la répartition de leur financement, entre les concédant et concessionnaire et le COJO, reste à déterminer.

Eu égard à l'accueil au Stade de France de la Coupe du monde de rugby, en septembre 2023, qui impose un achèvement des travaux au plus tard à la fin de l'année 2022, il importe de définir, dans les meilleurs délais, la programmation technique et financière de ces travaux.

Pour autant, la priorité pour les pouvoirs publics d'assurer la bonne tenue des Jeux Olympiques et Paralympiques conduit les services de l'État à découpler la programmation de ces investissements de ceux à prévoir pour l'exploitation du Stade au-delà de 2025, au risque d'incohérences et de surcoûts à terme.

4 ASSURER L'AVENIR DU STADE DE FRANCE AVANT LA TENUE DES GRANDES MANIFESTATIONS SPORTIVES PRÉVUES

Après avoir renoncé, en 2009 et en 2013, à résilier le contrat de concession et à remettre à plat le modèle d'exploitation du Stade de France, l'État se retrouve à six ans du terme de la concession dans une situation proche de celle de 1995. Il serait regrettable aujourd'hui comme alors pour la Coupe du monde de football de 1998, que la priorité donnée à la bonne tenue des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, et celle de la Coupe du monde de rugby de 2023, conduisent l'État à différer les choix structurels relatifs au devenir du Stade de France : un tel défaut de prévoyance pourrait l'entraîner à devoir accepter en 2025 des conditions désavantageuses qu'il s'agisse de la reconduction d'un régime de concession ou d'une cession de l'infrastructure.

Les mêmes erreurs qui ont conduit en 1995 à signer un contrat de concession déséquilibré, dont les fondamentaux économiques n'étaient pas assurés dans la durée, ne doivent pas être réitérées. L'examen de l'exécution du contrat et des comptes de la concession, réalisé par la Cour, conduit à plusieurs constats qui doivent nourrir dès à présent la réflexion des pouvoirs publics.

L'hypothèse de l'accueil d'un club résident est une impasse coûteuse pour les finances publiques, alors même que la dévolution d'un stade d'État à un seul club, à supposer même que s'en présente l'occasion, s'accommode mal de justifications d'intérêt général. Seule son utilisation par les deux grandes fédérations sportives de football et de rugby, délégataires d'une mission de service public, pour les championnats nationaux et les compétitions internationales, assure à la fois l'exigence de missions d'intérêt général et l'apport des chiffres d'affaires adaptés au coût d'entretien et de fonctionnement d'un tel équipement.

La complémentarité avec une activité de manifestations non sportives est en outre indispensable, ce qui suppose un gestionnaire rompu à une commercialisation globale du stade et notamment de produits mêlant les deux offres.

C'est la réunion arrêtée le plus en amont possible de ces trois partenaires (le gestionnaire du Stade, la FFF et la FFR) dans un modèle de responsabilités partagées, qu'il soit d'exploitation ou capitalistique, qui assure le meilleur rendement à l'enceinte. En effet, le seuil de rentabilité du Stade de France suppose, d'une part, la réalisation d'un chiffre d'affaires annuel de 65 M€ à 70 M€, ce qui implique d'y tenir (comme cela a été le cas depuis vingt ans) en moyenne neuf à dix matchs des équipes nationales de football et de rugby et autant de manifestations non sportives, d'autre part, l'organisation de la convergence des intérêts et responsabilités du gestionnaire de l'infrastructure et des fédérations organisatrices de spectacles sportifs pour maximiser les recettes d'hospitalités, de publicité et de droits d'images.

Leur cloisonnement a été de fait une source de perte de valeur économique. Dès lors qu'il n'existe pas de modèle économique alternatif, c'est bien le sujet du partage des intérêts et responsabilités partenariaux que l'État devra traiter à l'avenir, en s'appuyant sur les délégations de service public qu'il confère à ces fédérations et fort du constat qu'il existe un modèle économique potentiel assurant l'équilibre de l'exploitation du stade indépendamment de toute contribution publique.

Cette dernière configuration est celle qui prévaut dans la plupart des pays européens où les enceintes sportives de taille comparable, aujourd'hui modernisées, sont généralement la propriété d'investisseurs privés (disposant ou non d'un club résident) ou des fédérations sportives nationales de rugby et de football. Le Stade de France est le seul stade d'État en Europe, exception peu justifiée du point de vue des missions d'intérêt général, moins encore par des raisons économiques. Aussi, il serait logique et souhaitable que l'État étudie avec attention une solution propre à limiter et éviter, à long terme, tous engagements financiers publics pour la gestion du Stade de France.

La Cour a regretté durant son instruction que l'actuel modèle de concession n'ait pas été fondé sur une analyse économique approfondie. Depuis, la rédaction du cahier des charges d'une telle étude a été lancée pour asseoir, sur l'examen de toutes les options économiques, juridiques et patrimoniales possibles, les décisions à prendre pour l'avenir du Stade de France. Si la Cour se félicite de cette décision, elle observe toutefois que les conclusions de cette étude ne seront restituées qu'en décembre 2019.

L'étalement sur un an de ce travail paraît *a priori* excessif au regard des données maintenant disponibles et des contraintes de calendrier des travaux à réaliser. Il serait nécessaire d'en accélérer la réalisation. Il est en outre à craindre que si un cadrage précis n'est pas donné initialement, cette étude puisse être le réceptacle de nombreuses demandes de travaux de modernisation, tant du stade lui-même que de son environnement urbain, aux conséquences importantes pour les budgets de l'État et des collectivités locales. Et ceci alors même que des investissements significatifs auront déjà été consentis pour l'accueil des Jeux Olympiques et Paralympiques et que de façon générale le Stade de France, même s'il doit être modernisé pour en améliorer la rentabilité, est considéré en bon état.

En conclusion, il semblerait judicieux d'arrêter l'avenir du Stade de France, si ce n'est avant la fin de l'année 2018 au plus tard au cours de l'année 2019, en examinant notamment l'hypothèse de sa cession, immédiate ou différée au terme de la concession actuelle, à une structure capitalistique associant un gestionnaire-exploitant aux fédérations sportives nationales.

À défaut, toutes les conséquences juridiques et financières devront être tirées des motifs de fond qui conduiraient les pouvoirs publics à décider que le Stade de France reste un stade d'État, perpétuant une exception en France mais aussi en Europe. À la différence de la méthode qui a présidé à la conclusion de la concession en 1995, une projection sur 30 ans des charges et des risques potentiels pour l'État devra, dans cette hypothèse, être faite.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : clarifier et formaliser, sans attendre, les responsabilités respectives de l'État concédant et du concessionnaire dans les contrats de mise à disposition du Stade de France pour la Coupe du monde de rugby et les Jeux Olympiques et Paralympiques ;

Recommandation n° 2 : définir dans les meilleurs délais le programme des travaux selon les engagements pris par l'État auprès du CIO, assurer leur inscription cohérente dans la perspective des investissements nécessaires à l'exploitation du Stade de France au-delà des Jeux Olympiques, en asseoir le financement sur le fondement du modèle d'exploitation futur du Stade et non sur seuls crédits budgétaires ;

Recommandation n° 3 : décider dès que possible, et en tout état de cause au plus tard au cours de l'année 2019, de l'avenir du Stade de France après 2025 privilégiant une option de désengagement des finances publiques, notamment la cession de l'ouvrage au profit d'une structure capitalistique associant les fédérations françaises de rugby et de football.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication².

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

² La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).