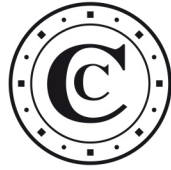


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LES SOUTIENS PUBLICS À L'EURO 2016 EN FRANCE

Quels retours d'expérience
pour les pouvoirs publics ?

Rapport public thématique

Sommaire

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

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

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

Les rapports publics de la Cour des comptes

- Élaboration et publication -

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

Le présent rapport est un rapport public thématique.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

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

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

Délibéré

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

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

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

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

Ont été entendus :

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

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

Fait à la Cour, le 26 septembre 2017.

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

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

Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

**

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

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

Le cadre de l'étude

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

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

Les résultats globaux

1° Le bilan économique primaire

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

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

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

2° Les recettes fiscales additionnelles

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

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

3° Le bilan économique total

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

La conclusion générale du rapport est la suivante :

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre I

L'organisation du tournoi :

un succès public mais un rapport

de forces inégal, aggravé

par les conditions de la mise en œuvre

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

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

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

I - Des conditions d'obtention du tournoi exigeantes

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

A - Un cadre conventionnel contraignant et foisonnant

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B - Un suivi insuffisant des engagements pris

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

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

1 - Un Parlement très tardivement saisi des engagements fiscaux ministériels

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

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

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

Le régime fiscal allemand s'appliquant aux événements sportifs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C - Des accords exorbitants du droit national

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II - Une organisation progressivement confiée au secteur privé

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵ Source : Contrat de coopération, p.16.

¹⁶ *Idem*, paragraphe 2.6.

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

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

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

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

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

4 - Une fédération nationale sans rôle opérationnel

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

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

La gestion des bénévoles

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

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

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

B - Une coordination étatique tardive, des collectivités locales mobilisées

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le cas particulier des transports publics

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A - Une dépense fiscale mal appréhendée par l'État

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 - Une dépense fiscale réévaluée

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

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

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

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

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

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

²² Cf. Article 209 I du CGI.

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

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

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

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

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

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

²³ Convention de coopération, novembre 2014

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le coût net pour les villes hôtes est inférieur.

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

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

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

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

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

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

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

Le programme « Tous prêts ! »

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

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

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

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

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

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

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

*

**

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

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

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

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

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

IV - Une rétribution faible pour les organisateurs nationaux

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

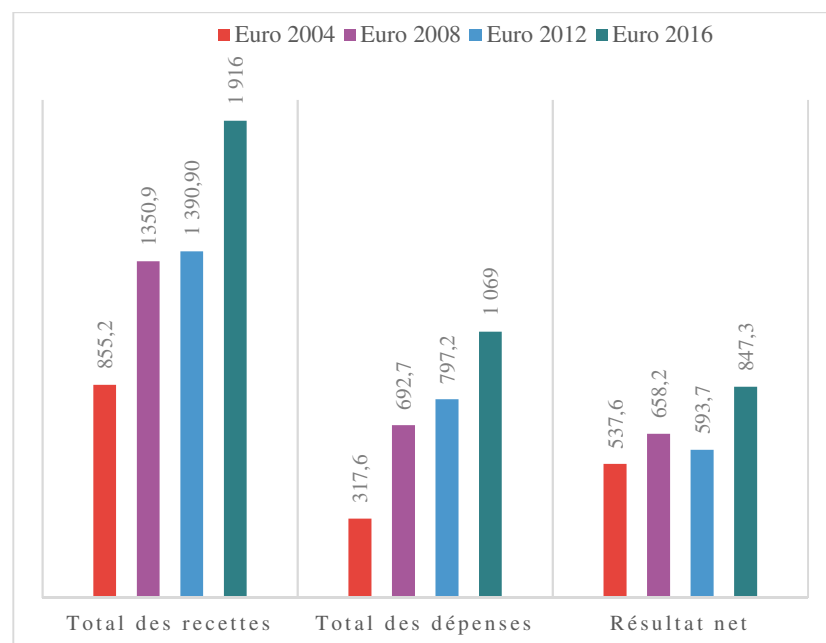
Lors du troisième comité de pilotage de l'Euro 2016 (mai 2013), le secrétaire général de l'UEFA indiquait que la prévision de recettes liées au tournoi s'élevait à 1,86 Md€. Cette hausse de 34 % par rapport aux recettes de l'Euro 2012 (1,39 Md€) s'expliquait notamment par l'augmentation du nombre d'équipes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

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

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

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

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



Source : Cour des comptes d'après rapports financiers UEFA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 - Les fonds reçus par les villes hôtes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre II

Les stades du tournoi : un investissement public important, mais de nouveaux risques de gestion pour les villes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Cour des comptes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le Centre national pour le développement du sport (CNDS)

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

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

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

1 - Une extension du champ des financements du CNDS

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

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

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

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

³¹ Source : réponse du CNDS à la Cour.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Cour des comptes d'après données CNDS

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

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

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

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

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

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

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

D - Des coûts à la place hétérogènes

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

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

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

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

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

Source : Cour des comptes

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

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

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

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

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

A - Un modèle de gestion des stades resté majoritairement public

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

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

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

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

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

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

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

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

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

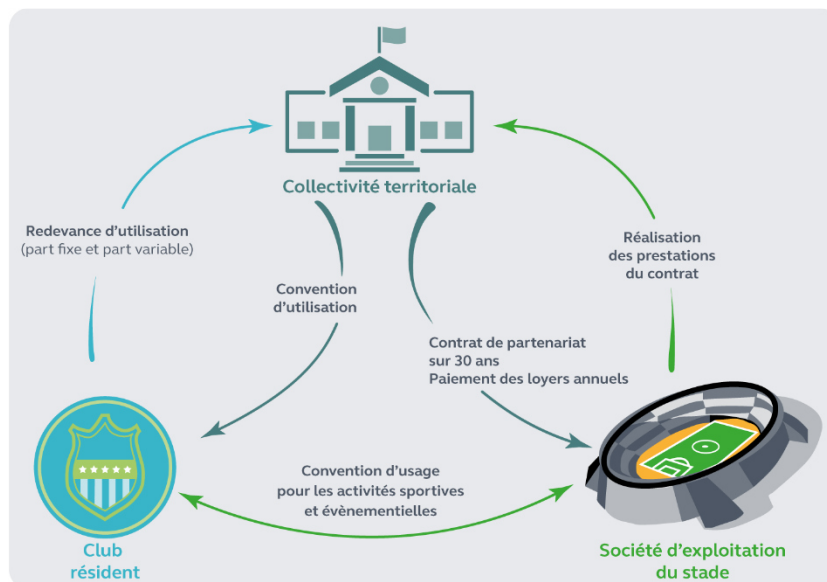
Dans le cas du stade Bollaert de Lens, le bail emphytéotique de 50 ans confère au club local toutes les prérogatives du propriétaire. Cependant, le club bénéficiaire, qui ne disposait pas de la capacité financière pour supporter les travaux de mise aux normes, a incité la ville à se porter candidate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

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

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

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

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



Source : Cour des comptes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 - Le dépassement des besoins exprimés par l'UEFA

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

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

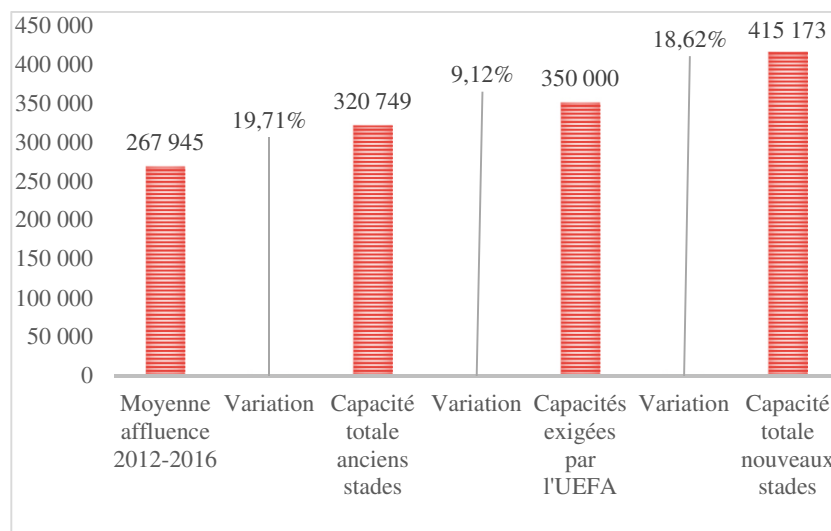
	Nombre de places des stades de l'Euro	Écart avec les exigences UEFA
<i>Stade de France</i>	81 838	+ 21 838
<i>Marseille</i>	67 354	+ 17 354
<i>Lyon</i>	59 186	+ 19 816
<i>Lille</i>	50 000	+ 10 000
<i>Paris</i>	47 929	+ 7 929
<i>Bordeaux</i>	42 115	+ 12 115
<i>Saint-Etienne</i>	41 965	+ 11 965
<i>Lens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

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

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

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

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



Sources : UEFA et données LFP (fréquentations)

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

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

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

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

Source : Ligue de football professionnel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Une part fixe des redevances à mettre à niveau

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

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

³⁵ *Idem*, paragraphes 302 et 305.

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

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

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

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

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

b) Une part variable à mettre en application

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A - Un cadrage très imprécis des conditions d'utilisation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSION

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

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

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

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

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

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

Conclusion générale

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

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

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

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

Un accord inégal

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

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

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

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

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

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

Une organisation publique en apparence, un dispositif privé en réalité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recommandations

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

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

Pour assurer les suites directes de l'Euro 2016 :

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

Pour améliorer l'accueil des grands événements sportifs internationaux :

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

Annexes

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

Annexe n° 1 : sigles utilisés

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

CNDS : Centre national pour le développement du sport.

CSDF : *Consortium* Stade de France.

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

DIGES : Délégation interministérielle aux grands événements sportifs.

FFF : Fédération française de football.

FIFA : Fédération internationale de football association.

GESI : Grands événements sportifs internationaux.

LFP : Ligue de football professionnel.

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

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

SLO : Société locale d'organisation.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

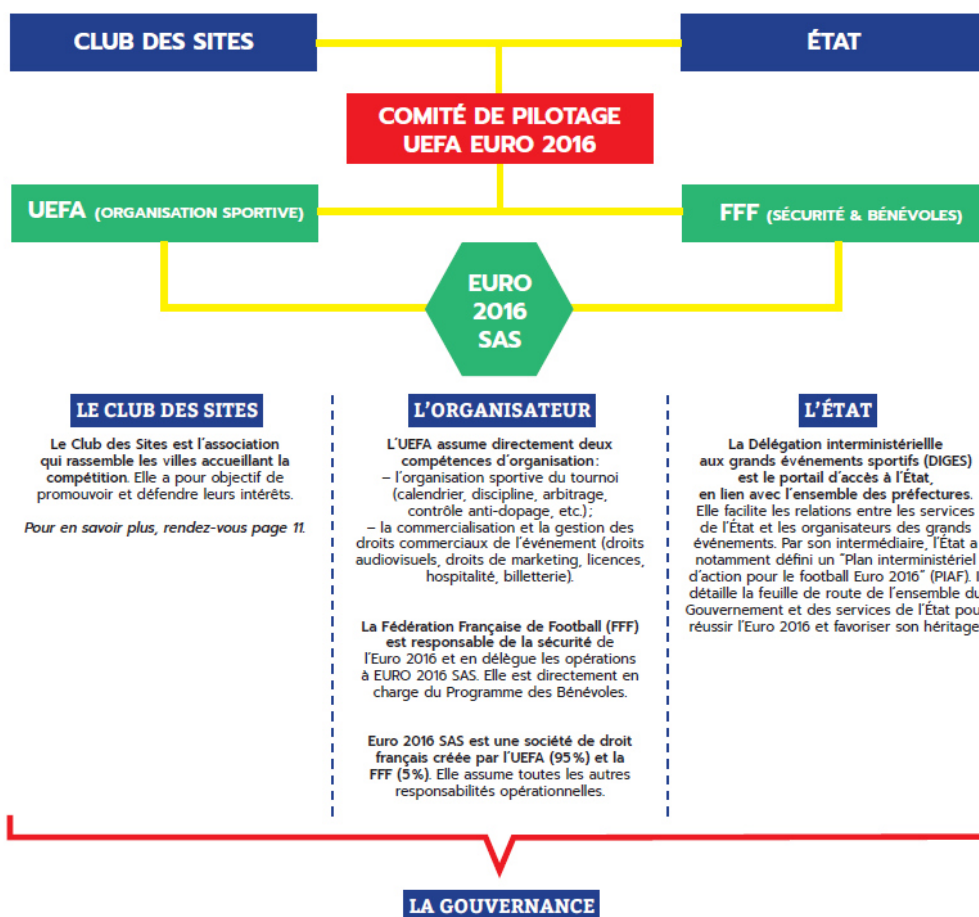
Annexe n° 3 : liste des documents conventionnels de l'Euro 2016

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

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

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

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



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

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

Source : Club des sites