

Réponses communes de MM. Rivoal et Collette aux observations définitives

Comme le relève de manière exhaustive et circonstanciée la Cour des comptes dans ses observations définitives sur la gestion de l'organisation de la 10^e édition de la Coupe du Monde de Rugby en France du 8 septembre au 28 octobre 2023, cet grand événement sportif international, qui est considéré comme le troisième pour son audience totale derrière les Jeux olympiques et la Coupe du monde de football, a rencontré un indéniable succès populaire dans tout le pays, malgré la défaite prématurée de l'équipe de France, et s'est déroulé dans des conditions satisfaisantes, démontrant ainsi la capacité éprouvée du pays à accueillir une telle manifestation à quelques mois de l'ouverture des Jeux olympiques et paralympiques « Paris 2024 ». En outre, son impact pour la croissance de l'économie française a été positif, en particulier grâce aux dépenses significatives des nombreux visiteurs étrangers.

Cependant et plus de dix-huit mois après la finale du tournoi, le processus de liquidation des entités qui ont constitué le Comité d'organisation de la Coupe du Monde de Rugby « France 2023 » est toujours en cours et promis à durer plusieurs années du fait de la non-résolution à date de situations contentieuses aux conséquences financières potentiellement très négatives pour la Fédération française de rugby (la « FFR »), principale associée des entités du Comité d'organisation, à savoir :

- Le groupement d'intérêt public dit « GIP France 2023 » chargé de l'organisation de l'événement (et, ultérieurement à sa création, de la gestion du centre de formation des apprentis dit « CFA Campus 2023 ») ;
- Le groupement d'intérêt économique (GIE) chargé de l'exploitation des droits d'hospitalité et de voyages de l'événement, dit « GIE Rugby Hospitalités et Voyages ».

Surtout et nonobstant les résultats des procédures contentieuses ou pré contentieuses concernées, la gestion du GIE Rugby Hospitalités et Voyages a généré un déficit substantiel (de 20,5 millions d'euros au 31 décembre 2023 hors provision pour risque fiscal de 3,5 millions d'euros et créance garantie par DAIMANI de 11,7 millions d'euros).

Même si le risque fiscal, significativement plus élevé à date aux termes des deux propositions par l'administration fiscale de rectification du taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable à certains flux financiers entre le GIP et le GIE, et le contentieux avec DAIMANI visant au recouvrement de la créance précitée se résolvait *in fine* de manière positive pour le GIE, ce déficit de 20,5 millions amputerait substantiellement **le résultat d'exploitation des seules opérations d'organisation de la Coupe du Monde de Rugby, qui ressortait à 56 millions d'euros au 31 décembre 2023 (le plus élevé, et de loin, de l'histoire de l'événement)** avant prise en compte du déficit de 15,8 millions généré par la gestion du CFA Campus 2023.

La Cour des comptes éclaire de manière très approfondie et pertinente les raisons structurelles et conjoncturelles qui ont conduit la gestion du GIP et celle du GIE à générer des résultats aussi éloignés des prévisions formulées dans le dossier de candidature de la FFR à l'accueil de l'événement, puis dans les documents budgétaires établis par la direction des entités jusqu'à l'automne 2022.

La présente note vise à préciser certains aspects des observations définitives de la Cour pour expliquer en quoi, et malgré le travail colossal fourni par notre direction des entités à compter de la fin de l'été 2022 avec le soutien permanent et qualifié de l'Etat, la « dérive » économique du GIE n'a pu être corrigée et celle du CFA Campus 2023 seulement mise sous contrôle, masquant ainsi les résultats très satisfaisants de la « production » stricte de l'événement (objet exclusif de la candidature de la FFR comme il était du GIP à sa création), tant en termes de qualité de l'organisation que de gestion financière.

I. Été 2022 : une crise de gouvernance salvatrice, dont les risques intrinsèques étaient cependant très élevés pour la continuité de l'organisation :

Il convient ici d'insister sur le caractère *aberrant* au sens propre du terme des principes et conditions de gouvernance et de gestion du GIP et du GIE, que la crise de gouvernance de l'été 2022 a mis en valeur de manière brutale.

En effet et si, comme le relève justement la Cour des comptes, la lettre de la convention constitutive du GIP laissait ouverte la possibilité que la direction générale soit strictement chargée d'exécuter la stratégie définie par les membres du groupement sous le contrôle du conseil d'administration et des comités dits « régaliens » (d'audit, d'éthique et des rémunérations), les premières décisions du conseil d'administration, dès son installation, ont consisté à déléguer tout pouvoir d'engagement au directeur général sans définir aucune modalité de « reporting » ou de vérification de conformité préalable.

Ces décisions, initiées et portées avec conviction par la FFR, mais acceptées par l'Etat, ont vidé de toute substance les prérogatives du conseil d'administration et des comités, même pas dotés d'un secrétariat autonome et encore moins de moyens de contrôle ou d'enquête.

Non seulement, le président du conseil d'administration du GIP s'est trouvé placée au-delà d'une position normalement non exécutive, dans celle d'une fonction à peine honorifique puisqu'il était même maintenu dans l'ignorance d'événements à l'occasion desquels il aurait dû représenter le GIP.

A cette mise sous « minorité » des instances du GIP s'est ajoutée la création, avant même celle du GIP, et de manière complètement indépendante de l'organisation de l'événement, d'un GIE en charge de la gestion des droits d'hospitalité et de voyages dont le prix d'achat s'est avéré substantiellement survalorisé. Le GIE a ainsi été géré en toute opacité, sans que les comités régaliens du GIP soient par exemple compétents pour contrôler sa gestion.

Autrement dit et si certains journalistes d'investigation ne s'étaient pas intéressés à la gestion du Comité d'organisation en marge de leurs enquêtes sur l'affaire « Laporte-Altrad », la crise de gouvernance de l'été 2022 ne serait pas intervenue aussi tôt, ce qui aurait laisser prospérer pour un temps supplémentaire les défaillances structurelles des choix de gestion du Comité d'organisation jusqu'à ce, sans aucun doute, la situation dégénère d'elle-même et oblige les Pouvoirs publics à reprendre la main avec World Rugby au pied du mur.

Quoi qu'il en soit, le fait que la Coupe du Monde de Rugby 2023 se soit déroulée de manière satisfaisante à quelques mois des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 est le résultat direct des décisions prises avec détermination, mesure et responsabilité par le président du GIP et la ministre en charge des sports, en relation étroite avec la direction de World Rugby, à compter de la fin du mois de juin 2022.

Alors qu'il était objectivement risqué d'initier, à quatorze mois du match d'ouverture de la compétition, un processus de contrôles interne (par le comité d'éthique) et externe (par l'inspection du travail) susceptible de conduire après plusieurs semaines à des changements significatifs dans la direction du Comité d'organisation, la décision de le faire a été salvatrice à double titre :

- (i) En mettant fin à la dérive autoritaire, arbitraire et imperméable à toute contradiction du management du directeur général de l'époque, qui mettait manifestement en danger la santé des salariés et exposaient ainsi le GIP et le GIE en tant qu'employeurs à la mise en cause de leur responsabilité ;
- (ii) En permettant de révéler progressivement les défaillances structurelles du modèle économique et de gestion jusqu'alors en place pour l'organisation de la Coupe du Monde de Rugby 2023.

II. Septembre 2022-mars 2023 : une période tendue de réorganisation approfondie et de préparation en accéléré de la production de l'événement :

A compter de sa prise de fonction dans les premiers jours de septembre 2022, la nouvelle équipe de direction du Comité d'organisation s'est trouvée, sans transition, confrontée :

- À un corps social profondément fragilisé après avoir subi pendant plusieurs années un système de management manifestement abusif et, dans le même temps, très déstabilisé par la nouvelle situation (les cadres ayant notamment perdu toute habitude d'autonomie et de prise de responsabilité) ;
- À l'impérieuse nécessité de prendre des décisions rapides pour assurer la préparation de l'événement, qui accusait des retards significatifs dans la plupart des secteurs de l'organisation et souffrait d'une sous-budgétisation évidente des principales fonctions ;
- À l'obligation de mettre en conformité la gouvernance et la gestion, au regard notamment des manquements mis progressivement au jour par l'audit des inspections générales des finances et de l'éducation, du sport et de la recherche, diligenté simultanément au changement de direction ;
- À l'engagement d'assurer la formation et la mise à disposition à des clubs de rugby et d'autres associations sportives de plus de mille apprentis dans le cadre du CFA Campus 2023 ;
- À l'existence d'une position écrite de l'administration fiscale, en date de décembre 2019 et jusqu'alors cachée aux instances respectives des groupements, jugeant que les flux financiers entre le GIP et le GIE devaient tous être soumis au taux normal de TVA et non au taux réduit, comme avait décidé de le faire l'ancienne direction en toute opacité et de manière complètement arbitraire ;
- Aux attentes légitimes de l'Etat, de World Rugby, des collectivités locales « hôtes » et des partenaires économiques, en matière de bonne organisation de l'événement et d'impacts positifs ;
- À la pression constante des dirigeants alors en place de la FFR, soutiens du précédent directeur général et déterminés à défendre la pertinence des choix de gestion faits jusqu'alors, censés assurer à la FFR un « boni de liquidation » de près de 68 millions d'euros.

En quelques semaines, la nouvelle direction a réussi à :

- Pacifier les relations sociales et remobilisé les équipes ;
- Renouer des liens de confiance avec les partenaires publics et privés ;
- Rassurer les ministères régaliens sur sa capacité à assurer, sous la direction et la supervision de l'Etat, la sécurité de l'événement ;
- Piloter un diagnostic complet et détaillé de l'état de préparation de l'événement et engager la réorganisation des équipes, la mise en place de processus de gestion et l'allocation de nouvelles ressources en conséquence ;
- Identifier la faiblesse structurelle du modèle du CFA Campus 2023 (avec un objectif de recrutement non réaliste et une structure d'exploitation sous-dimensionnée à tout point de vue) et à reconfigurer son cadre de gestion en conformité avec les principales normes du secteur de la formation ;
- Réviser complètement le budget prévisionnel de l'organisation de l'événement en consolidant les situations du GIP et du GIE sous le contrôle commun du comité d'audit ;
- Modifier les statuts et règlements respectifs des groupements pour garantir l'exercice d'une gouvernance plus délibérative et mieux contrôlée ;
- Associer de manière approfondie et permanente les instances de gouvernance et World Rugby à la conduite de ces changements, avant même les modifications statutaires précitées.

Cette période de management du changement, dont les résultats ont été indéniablement positifs pour garantir la bonne préparation de la Coupe du Monde, a été marquée par une pression légitime de la plupart des partenaires, qui ont pris largement leur part aux efforts de la nouvelle direction, mais aussi par une forme de pression moins justifiée de la part des dirigeants de l'époque de la FFR.



Les dirigeants de l'époque de la FFR (le président exerçait alors la présidence du GIE) ont en effet exigé que la révision du budget général de l'organisation de l'événement confirme quoi qu'il en coûte un boni de liquidation final de 68 millions d'euros, montant que ces dirigeants avaient en réalité d'ores et déjà réparti entre les membres de la famille du rugby (notamment dans le cadre d'un accord entre la FFR et la Ligue nationale de rugby conclu au cours du printemps 2022).

Cette période a aussi vu le rythme des ventes des prestations issues des droits gérés par le GIE se poursuivre conformément aux prévisions, même si des signes de fragilité du modèle économique ont pu alors être sous-estimés (concernant la capacité de DAIMANI à régler les redevances dues au GIE ou la possibilité de compenser les « faux » engagements de World Rugby à acheter des prestations d'hospitalité).

III. Avril 2023-octobre 2023 : le temps d'une « livraison » sous pression :

A compter d'avril 2023, le Comité d'organisation de la Coupe du Monde de Rugby 2023, ses équipes et ses partenaires, avec le soutien permanent et très engagé de l'Etat, est rentré dans ce qu'il est habituel d'appeler dans le monde du sport le « *money time* ».

Extrêmement concentrée sur l'objectif de bonne livraison de l'événement, en particulier en vidant autant que possible de substance tout risque de faille de sécurité ou de problèmes d'exploitation comme ceux apparus à l'occasion de la finale de la Ligue des champions de football programmée au Stade de France en juin 2022, la direction du Comité d'organisation a dû faire face à partir du début de l'année 2023 à des imprévus aux impacts potentiellement significativement négatifs en termes opérationnels et financiers, comme :

- La décision des Pouvoirs publics d'accueillir une messe publique « géante » du pape François au Stade Vélodrome de Marseille pendant la période de mise à disposition exclusive du stade au Comité d'organisation pour les besoins de l'accueil de matchs de la Coupe du Monde ;
- L'exigence des clubs résidents de football de stades mis à disposition du Comité d'organisation de programmer, pendant la Coupe du Monde, des matchs de championnat européen en fonction des résultats sportifs de ces clubs et des décisions de l'instance européenne du football, situation qui avait mal ou pas anticipée par la précédente direction du GIP lors de la conclusion des contrats de mise à disposition des stades alors que les règles d'organisation de la Coupe du Monde, connues dès 2017, obligeaient à une mise à disposition exclusive des stades et que les risques opérationnels de ces alternances éventuelles avaient été sous-estimés, notamment du point de vue budgétaire ;
- L'obligation de remettre complètement à plat les modalités de production de l'opération dite de « Mêlée des chœurs », consistant à faire chanter les hymnes des pays des équipes participant au tournoi par des chorales d'enfants d'établissements scolaires encadrés par la Maîtrise populaire de l'Opéra-Comique – or, le concept artistique initial de l'opération, validé par l'ancienne direction sans consulter World Rugby, s'est révélée dès la fin de l'année 2022 inadapté aux conditions de livraison d'un grand événement sportif international et le directeur général du GIP s'est trouvé dans l'obligation de piloter directement, avec de nombreuses parties prenantes (ministères de l'éducation nationale et de la culture, Opéra-Comique, World Rugby, fédérations des équipes participantes) la révision du concept artistique de l'opération, qui a dû même être ajusté pendant le tournoi ;
- Les difficultés à exécuter des contrats de partenariat prenant la forme d'échanges de prestations (« *value in kind* »), qui plus est conclus par l'ancienne direction de manière totalement dérogatoire aux règles normalement applicables de la commande publique, du fait de l'inadaptation des prestations ainsi achetées par le GIP aux besoins (par exemple, au regard des caractéristiques de l'offre de vins d'INVIVO, de celles de l'offre de services purement techniques de LOXAM, de celles



des équipements sportifs proposés par ARAMIS ou de celles des cours d'anglais uniquement en ligne offerts par Education First aux apprentis du CFA Campus 2023) ;

- L'arrêt des ventes de prestations d'hospitalité commercialisées par les agents du GIE à compter d'avril 2023 et leur reprise à un rythme insuffisant à compter de la fin du printemps et jusque pendant le tournoi, sans que les professionnels du secteur aient anticipé cette possibilité défavorable qui révélait progressivement que les droits avaient été achetés bien trop cher par la FFR à World Rugby en 2017.

L'absence d'une direction spécifique au GIE, assistée d'un service administratif et financier propre, a clairement retardé l'évaluation des défaillances structurelles du modèle économique du GIE, retard que la complexité des relations contractuelles avec les agents commerciaux a d'autant plus nourri que les contrats avaient été négociés et conclus de manière totalement opaque par l'ancienne direction.

IV. Novembre 2023-juillet 2024 : un processus laborieux de clôture des opérations et des comptes :

Il s'est avéré, entre novembre et décembre 2023, que la planification des opérations de clôture et de liquidation, établie par l'ancienne direction et non réévaluée pendant l'automne 2022, avait été sous-estimée et sous-budgétisée de manière substantielle : ainsi, seul le directeur général était censé rester en poste jusqu'au 31 mars 2024 pour ce faire, avec l'assistance du directeur financier et d'un comptable jusqu'au 30 avril suivant.

Il est évident que, même si le Comité d'organisation de la Coupe du Monde de Rugby 2023 n'avait eu pour objet que la production de l'événement, comme ce que prévoyait la candidature originelle de la FFR à l'accueil de l'événement, il eût été pour le moins ambitieux de clôturer les comptes, et encore plus de liquider le GIP en si peu de temps et avec si peu de personnel.

La direction du Comité d'organisation a donc été obligée, à compter de janvier 2024, d'assurer la continuité des opérations de clôture et de préparer celles de liquidation des deux groupements en allouant des ressources supplémentaires, d'autant plus qu'il a fallu faire face à des procédures contentieuses complexes et au suivi du contrôle fiscal du GIE avec l'assistance de conseils juridiques spécialisés.

En conclusion, il convient de souligner que la direction du Comité d'organisation en fonction à compter de septembre 2022 a assuré, avec l'appui permanent, compétent et inestimable de l'Etat et de World Rugby, ainsi que le soutien solidaire et engagé des collectivités locales hôtes et des partenaires privés, successivement et dans un calendrier très contraint des conditions ayant permis le bon déroulement de la Coupe du Monde de Rugby 2023, en préservant une rentabilité financière très élevée de la production stricte de l'événement, tout en essayant de maîtriser la gestion des projets connexes, tous engagés sans étude de faisabilité préalable sérieuse ni budget prévisionnel et plan d'exécution réalistes. De ce point de vue, les choix de gestion du GIE faits entre 2018 et 2021, en toute opacité et avec pour seul objectif de tenter de masquer le risque pris en « surachetant » les droits à World Rugby, ont « plombé » substantiellement l'économie de l'organisation de la Coupe du Monde de Rugby 2023.

Fait à Paris,

Le 26 mars 2025,

Pour Jacques Rivoal et Julien Collette,

