



TROISIEME CHAMBRE

DEUXIEME SECTION

S2025-0351

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'ORGANISATION DE LA COUPE DU MONDE DE RUGBY 2023 EN FRANCE

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 6 février 2025.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	12
LISTE DES ABRÉVIATIONS	14
INTRODUCTION	17
1 UN SUCCÈS INATTENDU DE LA CANDIDATURE FRANÇAISE, DES ENGAGEMENTS CONTESTABLES OU IMPRÉCIS NON CONTRÔLÉS PAR LA FFR ET L'ÉTAT.....	18
1.1 Un budget de candidature construit sur des engagements financiers excessifs.....	18
1.2 Un contrôle inexistant des engagements par les instances de la FFR, un dialogue insuffisant avec les pouvoirs publics, un manque de doctrine et de contrôle de la part de l'État.....	20
1.2.1 Un contrôle défaillant des instances et des services de la FFR.....	21
1.2.2 Un dialogue insuffisant avec les pouvoirs publics, une absence de doctrine de l'État préjudiciable à ses prises d'engagements	21
2 UNE GOUVERNANCE ET UNE ORGANISATION INITIALES DÉFAILLANTES, UNE REPRISE EN MAIN APRES LA CRISE DE GOUVERNANCE DE L'ÉTÉ 2022	25
2.1 Une gouvernance et une organisation initiales défaillantes	26
2.1.1 Un fonctionnement institutionnel théoriquement collégial, une concentration des pouvoirs par le directeur général.....	27
2.1.2 Des instances de contrôle internes peu efficaces et au périmètre d'intervention restreint	29
2.1.2.1 Une absence de processus d'examen indépendant des candidatures aux fonctions et mandats principaux du comité d'organisation	29
2.1.2.2 Un comité d'audit fragilisé par un manque d'indépendance et une capacité d'expertise financière insuffisante.....	30
2.1.2.3 Un comité des rémunérations affaibli par un périmètre de saisine partiel et des modalités formelles d'intervention.....	30
2.1.2.4 Un comité d'éthique indépendant mais un positionnement en retrait.....	31
2.1.3 Un exercice défaillant des prérogatives du commissaire du gouvernement et du contrôle général économique et financier.....	32
2.2 Une organisation interne mal structurée, des procédures de gestion et de contrôle insuffisantes.....	34
2.2.1 Une organisation pyramidale dysfonctionnelle.....	34
2.2.2 Des fonctions administratives et opérationnelles sous-dotées, des fonctions support fragilisées par la dispersion de leurs activités	35
2.2.3 Une insuffisance des procédures internes de gestion, un dispositif de contrôle interne absent.....	36

2.3 Une réorganisation et une reprise en mains après la crise de gouvernance de l'été 2022	37
2.3.1 Un changement important de la gouvernance	38
2.3.2 Une réorganisation interne bienvenue	39
3 DES PROJETS DISPARATES, DES CHOIX STRATÉGIQUES MAL MAÎTRISÉS	43
3.1 De multiples projets déstabilisants pour les services du GIP	43
3.2 Campus 2023 : un objectif trop ambitieux, une mise en œuvre défailante, un coût financier très élevé pour l'État comme pour le GIP	44
3.2.1 Une mise en œuvre défailante, un coût public important	45
3.2.2 Un coût très élevé pour « France 2023 »	47
3.3 Le fonds de dotation « Rugby au cœur » : un objectif de ressources privées non atteint, une stratégie d'intervention diluée, un coût de gestion important	49
4 LES DROITS D'HOSPITALITÉS ET VOYAGES : UN COÛT D'ACQUISITION EXCESSIF, UN MODÈLE ÉCONOMIQUE DÉSÉQUILIBRÉ, UN DÉFICIT MAJEUR	52
4.1 Un coût d'acquisition élevé, un groupement économique de circonstance avec <i>Sodexo Sports et Loisirs</i> qui n'a pas perduré	52
4.1.1 Un coût d'acquisition excessif non justifié par une étude de marché préalable	52
4.1.2 Un groupement économique de circonstance entre la FFR et <i>Sodexo Sports et Loisirs</i> dont les accords n'ont pas perduré	53
4.2 Une gouvernance défailante	55
4.3 Un modèle économique déséquilibré, une fuite en avant qui a conduit à des erreurs majeures	58
4.3.1 Une stratégie de commercialisation risquée et contestable	58
4.3.1.1 Une dissociation problématique de la commercialisation des prestations de voyages et des prestations d'hospitalités par des opérateurs différents	58
4.3.1.2 L'attribution des droits commerciaux relatifs aux prestations d'hospitalités : des incohérences successives, traduction d'une fuite en avant permanente	59
4.3.2 Une exécution très en deçà des prévisions	61
5 LE BILAN FINANCIER DE LA COUPE DU MONDE DE RUGBY 2023 : UN RÉSULTAT GLOBAL FAIBLE OU NUL, VOIRE NÉGATIF, DES PERTES POTENTIELLES SUBSTANTIELLES POUR LA FFR	67
5.1 Le budget du GIP strictement lié à l'organisation du Tournoi (hors Campus 2023 et GIE) : un résultat très positif, nonobstant des dépenses opérationnelles nettement supérieures aux prévisions de la candidature	68
5.1.1 Des ressources de billetterie conformes aux prévisions, des revenus de partenariats importants non inscrits dans le budget de candidature	69
5.1.1.1 Une stratégie de vente de billets conduite avec succès	69
5.1.1.2 Des revenus de partenariat substantiels, des contrats conclus dans des conditions contestables	71
5.1.1.3 Les contributions publiques et autres revenus	74

5.1.2 Des dépenses d'organisation nettement supérieures aux objectifs fixés	74
5.2 Des coûts importants pris en charge directement par les collectivités territoriales et l'État.....	77
5.2.1 Une intervention majeure des collectivités territoriales.....	77
5.2.2 Des dépenses publiques de sécurité et de transport estimées à 25,4 M€	80
5.3 Un bilan financier global de la Coupe du monde de rugby faible ou nul voire négatif, résultant du déficit de « Campus 2023 » et des pertes du GIE aggravées par des contentieux commerciaux et fiscaux	81
5.3.1 Le compte consolidé des entités liées à l'organisation de la Coupe du monde de rugby : un résultat financier très éloigné des ambitions de la candidature.....	81
5.3.2 Des dépenses prises en charge directement par l'État et les collectivités territoriales nettement supérieures aux prévisions initiales	83
5.3.3 Le bilan financier final de la Coupe du monde de rugby 2023 : des ressources et dépenses deux fois supérieures aux prévisions de la candidature, un résultat global faible ou nul, voire négatif.....	83
5.4 La liquidation du GIP et du GIE suspendue au règlement des contentieux fiscaux et sociaux du GIE.....	84
CONCLUSION GÉNÉRALE	87
ANNEXES.....	88
Annexe n° 1. L'impact économique social et environnemental de la Coupe du monde de rugby 2023.....	89
Annexe n° 2. Impact des projets RSE sur le résultat financier de « France 2023 » 90	
Annexe n° 3. Programme d'accompagnement par l'État de la Coupe du monde de rugby 2023	92
Annexe n° 4. Comptabilité analytique du CFA « Campus 2023 » : budget prévisionnel et exécution budgétaire	94
Annexe n° 5. Comptes du fonds de dotation « Rugby au cœur »	95
Annexe n° 6. Comptes du GIE « Rugby Hospitalités et Voyages »	96
Annexe n° 7. Comptes du GIP « France 2023 » (hors « Campus 2023 ») 97	
Annexe n° 8. Stades utilisés pour la Coupe du monde de rugby et coûts pour « France 2023 »	98
Annexe n° 9. Consolidation des comptes des entités impliquées dans l'organisation de la Coupe du monde de rugby 2023 (GIP « France 2023 », GIE « Rugby Hospitalités et Voyages », fonds de dotation « Rugby au cœur »)	99

SYNTHÈSE

La X^{ème} Coupe du monde de rugby qui s'est déroulée en France en septembre et octobre 2023 a été un incontestable succès populaire, médiatique et sportif. Plus de 2,4 millions de billets ont été vendus pour les 48 matchs qui se sont tenus dans neuf villes de l'hexagone. Plus de 425 000 visiteurs étrangers ont été accueillis et le nombre de téléspectateurs cumulé a dépassé 230 millions, les 10 villages du rugby installés dans les villes-hôtes ayant en sus été fréquentés par 1,6 million de spectateurs. Selon l'étude rendue publique en mai 2024 sur son impact économique, social et environnemental, les dépenses directes réalisées par les visiteurs, les structures organisatrices, les partenaires commerciaux et les autorités publiques se seraient élevées à 1,8 Md€ et l'impact total sur l'économie française à 871 M€¹. L'élan en faveur du rugby suscité, notamment chez les jeunes, que traduit la progression du nombre de licenciés de la fédération française de rugby (FFR), la portée de certains des projets de responsabilité sociale et environnementale qui ont accompagné l'événement ainsi que l'impact sur l'image de la France d'une organisation sans incident notable renforcent ce bilan *a priori* très positif.

Ce constat ne doit cependant pas conduire à écarter ou à minimiser les dysfonctionnements qui ont marqué la gestion du dossier de candidature comme la gouvernance et le fonctionnement du comité d'organisation « France 2023 », constitué sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) associant la FFR (62 %) et l'État (37 %), le comité national olympique et sportif français (CNOSF) disposant de 1 %. Ils ont conduit à des choix stratégiques et de gestion contestables qui ont entraîné des pertes substantielles pour le GIP comme pour la FFR. Si *World Rugby*, fédération internationale propriétaire de l'événement, a réalisé en 2023 le meilleur résultat financier de son histoire (proche de 500 M€), les ressources laissées en héritage pour le développement du rugby en France sont *quasi* nulles voire négatives et, en tout état de cause, bien en-deçà de l'objectif de 68 M€ avancés lors de la candidature.

Un succès de la candidature française acquis au prix d'engagements financiers excessifs, un manque de doctrine de l'État sur le soutien apporté aux grands événements sportifs internationaux

L'attribution à la FFR de la Coupe du monde 2023 a été obtenue au prix d'engagements financiers auprès de *World Rugby* mal maîtrisés et insuffisamment expertisés quant à leur mise en œuvre opérationnelle. Ces engagements excessifs ont durablement pesé sur l'organisation de la Coupe du monde. Le soutien de l'État à la candidature de la FFR a été apporté sans examen préalable approfondi de la soutenabilité et de la cohérence du budget de candidature et en méconnaissance d'éléments essentiels de cette candidature, telles les conditions de rachat et de gestion des droits d'hospitalités et de voyages par un groupement d'intérêt économique (GIE) créé par la FFR et la société *Sodexo Sports et Loisirs (SSL)*.

¹ L'impact économique direct et indirect de l'événement sur l'économie française (871 M€) est calculé après retraitement des dépenses réalisées en France par le comité d'organisation et les visiteurs français, considérées comme des flux de redistribution.

Les engagements pris par les pouvoirs publics auprès des fédérations sportives candidates à de grands événements sportifs internationaux devraient faire l'objet, contrairement à la pratique actuelle de cas par cas, de procédures établies rigoureuses permettant à l'État comme aux collectivités-hôtes de fonder leur soutien sur une expertise complète de la soutenabilité financière et opérationnelle de la candidature et des risques associés. De même, leurs engagements juridiques, financiers et opérationnels devraient être davantage précisés dans leur principe et dans leurs modalités dès la phase de candidature.

Un coût global de 770 M€, des participations publiques de 139 M€, un résultat financier global nul, une redistribution de l'héritage incertaine pour les parties prenantes et des pertes potentielles importantes pour la FFR

Le budget exécuté du GIP « France 2023 » (hors opération « Campus 2023 »), arrêté en juillet 2024, s'est élevé à 478,1 M€ en recettes (dont 20,4 M€ de contributions publiques) et à 423 M€ en dépenses (dont 196,2 M€ de redevances versées à *World Rugby*). Ce budget est très éloigné de celui présenté par la FFR lors de la candidature, notamment pour ce qui concerne les dépenses opérationnelles d'organisation du tournoi. En intégrant celles prises en charge directement par l'État et les collectivités territoriales (88,4 M€), celles-ci s'établissent à 311 M€, soit un montant supérieur de 31 % au budget de candidature. La sous-estimation initiale des dépenses opérationnelles de livraison de l'événement a pu être en grande partie couverte par le succès de la stratégie de vente de billets, ressource principale (75 %) de « France 2023 » mais également par les ressources issues des contrats de partenariat domestiques qui n'étaient pas inscrits dans le budget de candidature.

Si le résultat du GIP « France 2023 » strictement lié à l'organisation du Tournoi (+ 55 M€) est toutefois le meilleur enregistré depuis la première Coupe du monde de rugby de 1987, son résultat final arrêté en juillet 2024 ne s'établit qu'à + 23,1 M€, compte tenu des pertes enregistrées sur le centre de formation d'apprentis (CFA) « Campus 2023 » intégré au sein du GIP (- 15,9 M€) mais également des pertes substantielles du GIE « Rugby Hospitalités et Voyages » au sein duquel le GIP s'est substitué à SSL en septembre 2019 et en est devenu actionnaire à hauteur de 45 %, la FFR gardant 55 % des parts.

Le compte final du GIE arrêté en juillet 2024 s'élève en effet à 229 M€ en recettes et 249,6 M€ en dépenses, soit un déficit opérationnel de - 20,6 M€. Après imputation de provisions pour contentieux commerciaux et fiscaux (15,1 M€), le résultat final s'établit à - 35,7 M€. Les avis de redressements fiscaux relatifs à la TVA applicable aux billets vendus au groupe *Couleur* et à *Vinci Stadium*, intervenus en décembre 2024 postérieurement à la clôture des comptes et finalement d'un montant de 20,7 M€, porteraient, s'ils étaient confirmés à l'issue du contentieux ouvert entre le GIE et l'administration fiscale, le résultat final du GIE à - 53,0 M€².

L'issue du contentieux commercial avec *Daimani France* (11,7 M€) comme celle du contentieux avec l'administration fiscale (20,7 M€) paraissent pour le moins incertaines. La part du GIP dans les résultats du GIE pourrait donc s'établir entre - 9,3 M€ et - 23,9 M€ et son résultat final être ramené au mieux à + 29,8 M€ et, au pire, à + 15,2 M€. Pour sa part, la FFR enregistrerait au mieux une perte de - 11,3 M€ et au plus une perte de - 29,1 M€. Finalement,

² Compte tenu de la provision déjà passée en juillet 2024.

alors qu'il était annoncé lors de la candidature un bénéfice minimal de 68 M€ pour le développement du rugby en France, le résultat financier global de la Coupe du monde de rugby 2023 serait au mieux, dans le cas hypothétique d'une résolution favorable des contentieux en cours, de + 18,5 M€ et, dans le cas contraire, négatif à hauteur de - 13,9 M€.

Tableau n° 1 : Résultat du GIP « France 2023 »

<i>En M€</i>	Comité d'organisation	CFA « Campus 2023 »	Total GIP « France 2023 »
<i>Recettes totales</i>	+ 478,1	+ 66,2	+ 544,3
<i>Dépenses totales</i>	- 423,1	- 82,1	- 505,2
(1) Résultat hors quote-part du déficit du GIE (45%)	+ 55,0	- 15,9	+ 39,1
<i>(2) Quote-part du déficit du GIE avant provisions pour contentieux commercial et fiscal</i>	- 9,3	0,0	- 9,3
Résultat intégrant la quote-part du déficit du GIE (45%) avant provisions pour contentieux commerciaux et fiscaux (1) - (2)	+ 45,7	- 15,9	+ 29,8
<i>(3) Quote-part du déficit du GIE intégrant le redressement fiscal notifié et le contentieux commercial</i>	- 23,9	0,0	- 23,9
Résultat intégrant la quote-part du déficit du GIE (45%) après redressement fiscal (1) - (3)	+ 31,1	- 15,9	+15,2

Source : Cour des comptes, d'après données du GIP « France 2023 » et du GIE « Rugby Hospitalités et Voyages »

Tableau n° 2 : Résultat du GIE « Rugby Hospitalités et Voyages »

<i>En M€</i>	GIE « Rugby Hospitalités et Voyages »
<i>Recettes totales</i>	+ 229,0
<i>Dépenses opérationnelles</i>	- 160,1
<i>Dépenses Redevance RWCL et hospitalités</i>	- 89,5
Résultat opérationnel	- 20,6
<i>Provision pour contentieux commercial</i>	- 11,7
<i>Provision pour contentieux fiscal</i>	- 3,4
Résultat arrêté en juillet 2024	-35,7
<i>Provision complémentaire à la suite des avis de redressements fiscaux décembre 2024</i>	- 17,3
Résultat intégrant les avis de redressements fiscaux	- 53,0

Source : Cour des comptes, d'après données du GIE « Rugby Hospitalités et Voyages »

Les principes retenus de répartition de l'héritage financier de la Coupe du monde de rugby entre la FFR, la Ligue nationale du rugby (LNR) et les collectivités territoriales ne peuvent dès lors être respectés. Le versement des aides aux villes et métropoles-hôtes au titre de l'héritage a été interrompu à la date d'engagement des opérations de liquidation, tandis que plusieurs partenaires du comité d'organisation, à l'image de la LNR, des régions et des départements, sont exclus du projet de répartition de l'excédent disponible.

La consolidation des comptes des entités liées à l'organisation de la Coupe du monde de rugby (GIP « France 2023 » intégrant le CFA « Campus 2023 », GIE « Rugby Hospitalités et Voyages », fonds de dotation « Rugby au cœur »³) fait ressortir un montant total de recettes de 681,1 M€, et de dépenses de 677,6 M€. L'ajout des contributions de l'État et des collectivités territoriales n'ayant pas transité par les comptes du GIP et du CFA, soit 88,4 M€, porte les ressources publiques et privées mobilisées pour l'organisation de la Coupe du monde de rugby à 769,5 M€.

Le montant total des contributions publiques s'élève in fine à 138,6 M€⁴, supérieur de plus de 50 % à celui inscrit dans le budget de candidature⁵. C'est notamment le cas des contributions des collectivités territoriales, définies de façon imprécise sur le plan financier comme sur le plan matériel dans la phase de candidature et qui ne reposaient alors sur aucun engagement chiffré précis. Cette impréparation initiale puis la précipitation avec laquelle ont été passées les conventions avec les collectivités territoriales-hôtes ont conduit à des tensions dans leur exécution du fait de leur déséquilibre initial.

Une gouvernance et une organisation initiales défailtantes, une absence de contrôle par la FFR et l'État, une reprise en main à la suite de la crise de gouvernance de l'été 2022

Le statut de GIP retenu pour le comité d'organisation présentait des garanties fortes en raison notamment de la place accordée à l'État qui y disposait d'une minorité de blocage. Mais sa gouvernance a été singulièrement défailtante de 2018 à 2022. Les contrôles qu'auraient dû exercer les membres fondateurs du GIP, à savoir la FFR et l'État, se sont révélés inexistantes.

Le conseil d'administration, devenu pléthorique à la suite de la désignation de près de quarante personnalités qualifiées diluant la représentation des membres fondateurs du GIP, a été relégué jusqu'à l'été 2022 à un rôle délibératif formel et son président non-exécutif a joué un rôle secondaire, principalement limité à la présidence du conseil d'administration. Le directeur général du GIP a bénéficié d'une délégation de pouvoir illimitée sur le plan financier sans même que soient établies des procédures de contrôle *a posteriori* de ses décisions.

L'incomplétude, l'imprécision et le caractère superficiel des informations communiquées aux administrateurs ne leur ont pas permis de mettre en œuvre de façon effective leurs prérogatives décisionnelles, ni d'exercer un contrôle suffisant des décisions prises. La multiplication de structures juridiques parallèles n'a pas davantage permis une appréciation d'ensemble et une maîtrise du pilotage de l'organisation de la Coupe du monde par le conseil

³ Fonds de dotation créé par le GIP pour porter un programme d'actions philanthropiques associées à la Coupe du monde de rugby et faisant appel à la générosité et au mécénat.

⁴ Dont 57,2 M€ pour l'État et 81,4 M€ pour les collectivités territoriales.

⁵ 90,3 M€ dont 25,5 M€ pour l'État et 64,8 M€ pour les collectivités territoriales.

d'administration du GIP. La responsabilité de la FFR comme celle de l'État dans les résultats financiers de la Coupe du monde de rugby sont dès lors fortement engagées, du fait d'un contrôle défaillant de leur part de la gestion du GIP comme de celle du GIE.

À cette défaillance de la gouvernance d'ensemble s'est ajoutée une organisation interne initiale du groupement dysfonctionnelle, marquée par une forte centralisation du processus de décision. Les fonctions opérationnelles ont été sous-dotées de même que les fonctions administratives, juridiques et financières. La formalisation insuffisante des procédures internes, le déploiement inachevé d'outils de gestion et l'absence de dispositif de contrôle interne ont contribué à ces dysfonctionnements.

Il aura fallu attendre la crise de gouvernance intervenue en juin 2022 à la suite de plusieurs articles de presse mettant en cause le management du directeur général du GIP pour que l'État, nonobstant son incapacité à prévenir jusqu'alors les faits à l'origine de cette crise, déclenche des enquêtes sur la gestion du GIP⁶. Sur la base d'un rapport du président du comité d'éthique, le président du GIP, dont la responsabilité pénale pouvait être engagée vis-à-vis des salariés du GIP, a pris la responsabilité, nonobstant les pouvoirs limités qui lui étaient conférés, de mettre à pied le 30 août 2022 le directeur général qui a finalement été révoqué par le conseil d'administration du GIP le 10 octobre 2022. Une réorganisation de la gouvernance et de l'administration du GIP a été par la suite engagée, et la Coupe du monde a été finalement livrée dans de bonnes conditions. Toutefois, les choix stratégiques et les décisions de gestion pris antérieurement et qui ont engendré de lourdes pertes n'ont pu être fondamentalement remis en cause.

Ces constats invitent à préciser et renforcer les relations entre les pouvoirs publics (État et collectivités-hôtes) et les comités d'organisation des principaux grands événements sportifs internationaux, de même que leurs règles d'organisation et de fonctionnement.

De multiples projets étrangers à la livraison de l'événement, mal maîtrisés et coûteux pour le comité d'organisation

Les principaux choix stratégiques liés à l'organisation de la Coupe du monde ont été décidés selon des procédures opaques et sans études préalables sérieuses en éclairant les hypothèses sous-jacentes et les risques. C'est notamment le cas des multiples projets initiés dans le cadre d'une stratégie de responsabilité sociétale d'entreprise (RSE) ambitieuse destinée à accroître l'acceptabilité et l'exemplarité de l'évènement sur les plans social, sociétal et environnemental. Cette multiplication de projets annexes à l'évènement pour en accroître l'impact sur le territoire comme vis-à-vis de l'opinion et, surtout, pour la « famille du rugby » a contraint l'organisation administrative, financière et opérationnelle du GIP et écarté ses services de leur mission première de livraison de l'évènement. Mal maîtrisés dans leur phase de conception sur les plans financier et opérationnel, ils ont obtenu des résultats décevants au regard de leur coût de déploiement et des ambitions initiales. C'est notamment le cas du fonds

⁶ Conduites respectivement par le comité d'éthique du GIP, l'inspection du travail et les inspections générales des finances (IGF) et de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) saisies par la ministre des sports et des Jeux olympiques et paralympiques. Les premières conclusions de l'IGF et de l'IGESR ont par ailleurs conduit ces dernières à saisir dès le 7 septembre 2022 le Parquet national financier (PNF) en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale, de faits susceptibles de poursuites.

de dotation « Rugby au cœur » qui, faute d'avoir su générer les ressources attendues de l'appel à la générosité publique, a été finalement financé pour moitié par le GIP et le GIE, et dont le coût d'administration (un tiers de ses dépenses) s'est révélé prohibitif.

C'est surtout le cas du programme « Campus 2023 » qui entendait répondre à des enjeux de professionnalisation du rugby français avec l'ambition de former 2 023 apprentis dans les domaines du sport, de l'événementiel et de la sécurité. L'absence d'études préalables comme l'absence d'examen approfondi par les services de l'État de la viabilité d'un tel projet ont masqué ses importantes fragilités juridiques, financières et opérationnelles et les risques qui en découlaient pour le comité d'organisation. Les objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés, non établis à l'origine sur des études de besoins, n'ont pas été atteints. « Campus 2023 » a enregistré un déficit sur le compte « rémunérations » du CFA (- 33 M€) que ne peuvent compenser les excédents inexplicables constatés sur le compte « formation » (+ 17,1 M€). Son coût global (plus de 80 M€) et le coût total estimé par apprenti (62 838 €) apparaissent substantiellement élevés, et si 1 297 jeunes ont pu bénéficier, avec succès pour la plupart, d'une formation diplômante et d'une expérience unique, le bilan en termes d'insertion dans l'emploi sportif paraît incertain.

Ces résultats interrogent sur les raisons pour lesquelles l'État a soutenu ce programme, qui a engagé près de 60 M€ de contributions publiques, et en a validé les présentations financières, alors même qu'un examen préalable aurait dû conduire, si ce n'est à son retrait, *a minima* à des modifications substantielles de son ambition et de ses modalités de mise en œuvre.

S'il est acquis que les organisateurs de grands événements sportifs internationaux doivent répondre à une double injonction de sobriété financière et d'exemplarité sur les plans social, sociétal et environnemental, il paraît impératif de circonscrire, dès la phase de candidature, les objectifs de RSE, de veiller à leur articulation avec les autres engagements pris dans le cadre de la candidature, d'anticiper les conditions de leur réalisation dans la planification des opérations et de maîtriser leur impact financier.

La gestion des droits d'hospitalités et de voyages : un coût d'acquisition excessif et un modèle économique introuvable, une fuite en avant permanente qui a conduit à un déficit majeur

L'acquisition par la FFR, pour un montant excessif, des droits de commercialisation des prestations d'hospitalités et de voyages⁷ a dès l'origine mis en cause l'équilibre économique de cette opération adossée à des prévisions initiales erronées. Les choix stratégiques effectués dans l'espoir de restaurer son équilibre économique, au sujet desquels les conseils d'administration du GIE « Rugby Hospitalités et Voyages » chargé de la commercialisation de ces droits et du GIP n'ont pas été informés, se sont révélés désastreux. L'attribution de ces droits aux opérateurs chargés de les commercialiser a été réalisée selon des procédures qui n'ont pas garanti le respect des grands principes de la commande publique auxquels le GIE, bien que non soumis au code de la commande publique, aurait dû utilement se référer.

⁷ Le programme d'hospitalités et de voyages est fondé sur la commercialisation de billets dans les stades, auxquels sont adossées, sous la forme de *packages*, des prestations fournies à l'occasion des rencontres (accès à des salons, restauration, voyages).

L'entrée en septembre 2019 du GIP dans le GIE, concomitante au retrait de la société *Sodexo Sports et Loisirs* dicté par la rupture du pacte d'actionnaires qui lui garantissait l'exclusivité de la production des hospitalités dans les neuf stades accueillant la compétition, s'est faite à l'insu des conseils d'administration du GIP et du GIE. Le directeur général du GIP a, en l'espèce, outrepassé les pouvoirs qui lui étaient attribués et mis les instances du GIP et du GIE devant le fait accompli. Or, le retrait du partenaire industriel de la FFR dans le GIE aurait dû conduire à la dissolution de celui-ci et à la reprise de ses droits et obligations par le GIP. Dès lors, l'État aurait dû s'opposer à la tenue de l'assemblée générale et du conseil d'administration du GIE du 2 février 2020 qui ont validé cette opération.

Faute d'un modèle économique viable du seul fait du montant d'acquisition de ces droits, les décisions prises pour commercialiser les droits d'hospitalités et de voyages comme les prévisions de résultats qui y étaient associées traduisent une fuite en avant permanente et des prises de risques toujours plus grandes dans l'espoir d'équilibrer *in fine* le compte de résultat du GIE. Cette fuite en avant a substantiellement accru le déséquilibre économique initial de cette opération et explique très largement son déficit final de - 35,6 M€, qui pourrait être porté à - 52,9 M€ si les avis de redressements fiscaux évoqués précédemment devaient être confirmés.

Le recours à une entité distincte du comité d'organisation, dicté par les circonstances de la candidature, pour gérer ces droits a aggravé les défaillances de la gouvernance d'ensemble de la préparation de la Coupe du monde de rugby. Il conviendrait, qu'à l'avenir, la gestion des droits commerciaux liés aux grands événements sportifs internationaux soit intégrée dans la structure juridique du comité d'organisation de l'événement.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. *(délégation interministérielle aux grands événements sportifs, direction des sports, direction du budget) : Élaborer une doctrine claire et étayée de l'État et d'outils fiables relatifs aux candidatures des fédérations sportives à l'organisation des grands événements sportifs internationaux.*

Recommandation n° 2. *(délégation interministérielle aux grands événements sportifs, direction des sports, direction du budget) : Conditionner les engagements juridiques, financiers et opérationnels de l'État accompagnant les candidatures des fédérations sportives à l'organisation des grands événements sportifs internationaux d'envergure à un examen préalable approfondi des dossiers de candidature et de leur soutenabilité financière et opérationnelle.*

Recommandation n° 3. *(délégation interministérielle aux grands événements sportifs, direction des sports, direction du budget) : Prévoir des procédures de nomination des candidats à la présidence et la direction générale des comités d'organisation des grands événements sportifs internationaux d'envergure, comme des personnes qualifiées au conseil d'administration et aux comités régaliens (comité d'audit et comité des rémunérations), fondées sur l'avis de comités des nominations indépendants.*

Recommandation n° 4. *(délégation interministérielle aux grands événements sportifs, direction des sports, direction du budget) : Élaborer une doctrine de contrôle par l'État des comités d'organisation des grands événements sportifs internationaux d'envergure, adossée à des objectifs préalablement définis ainsi qu'à des procédures de coordination des représentants statutaires de l'État (administrateurs, commissaire du gouvernement, contrôle général économique et financier) permettant d'en assurer l'effectivité.*

Recommandation n° 5. *(délégation interministérielle aux grands événements sportifs) Assurer, dans le cadre de l'organisation de grands événements sportifs internationaux, l'intégration dans une structure juridique unique du comité d'organisation de la gestion des droits commerciaux liés à l'organisation de l'événement.*

Recommandation n° 6. *(délégation interministérielle aux grands événements sportifs, direction des sports, direction du budget) Incrire dans les statuts des comités d'organisation des grands événements sportifs internationaux le respect des principes de libre accès, d'égalité de traitement et de transparence dans l'attribution des contrats et marchés.*

Recommandation n° 7. *(délégation interministérielle aux grands événements sportifs) Évaluer, dès le dossier de candidature, les contributions financières et matérielles des collectivités territoriales qui seront reprises dans les conventions conclues avec le comité d'organisation, ainsi que les contreparties associées, en vue de clarifier la nature et le niveau de leur engagement dans l'organisation de l'événement.*

Recommandation n° 8. *(délégation interministérielle aux grands évènements sportifs, GIP « France 2023 », GIE « Rugby Hospitalités et Voyages », Fonds de dotation « Rugby au cœur »)*
S'abstenir de toute décision provisoire en matière de répartition de l'excédent de liquidation dans l'attente du règlement des contentieux impliquant les structures du comité d'organisation et de la notification au GIE de l'issue de son contrôle fiscal.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AFPA	Association pour la formation professionnelle des adultes
AGEFIPH	Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
ANS	Agence nationale du sport
ASP	Agence des services et des paiements
CDC	Caisse des dépôts et des consignations
CFA	Centre de formation d'apprentis
CGEFI	Contrôle général économique et financier
CNOSF	Comité national olympique et sportif français
CNSJ	Coordination nationale pour la sécurité des Jeux olympiques et paralympiques
COJOP	Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques
DB	Direction du budget
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGEFIP	Direction générale des finances publiques
DIGES	Délégation interministérielle aux grands évènements sportifs
DIJOP	Délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques
DNEF	Direction nationale des enquêtes fiscales
DRAJES	Délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports
DS	Direction des sports
FFR	Fédération française de rugby
GESI	Grands évènements sportifs internationaux
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
IGESR	Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche
IGF	Inspection générale des finances
IGJS	Inspection générale de la jeunesse et des sports
IRB	International rugby board
LNR	Ligue nationale de rugby
OPCO	Opérateur de compétences
PNF	Parquet national financier
RNCP	Répertoire national des certifications professionnelles
RSE	Responsabilité sociétale d'entreprise
RWCL	Rugby World Cup Limited
VIK	Value in kind

La Coupe du monde de rugby en chiffres

- **20 nations représentées par 660 joueurs**
- **51 jours de compétition pour 48 matchs**
- **10 villes et métropoles hôtes et 24 camps de base**
- **2,4 millions de billets (taux de remplissage des stades de 96,4 %)**
- **425 000 visiteurs étrangers**
- **1,6 million de spectateurs dans les 10 villages du rugby**
- **230 millions de téléspectateurs**
- **1,8 Md€ de dépenses générées par l'événement**
- **871 M€ d'impact économique direct, indirect et induit**
- **769,5 M€ de ressources publiques et privées mobilisées**
- **751,0 M€ de dépenses totales**
- **+ 18,5 M€ de résultat financier global dans le cas d'une résolution favorable des contentieux en cours du GIE**
- **- 13,9 M€ de résultat financier global dans le cas d'une issue négative à ces contentieux**
- **138,6 M€ de contributions publiques totales (État et collectivités territoriales)**
- **84 M€ de recettes fiscales supplémentaires**

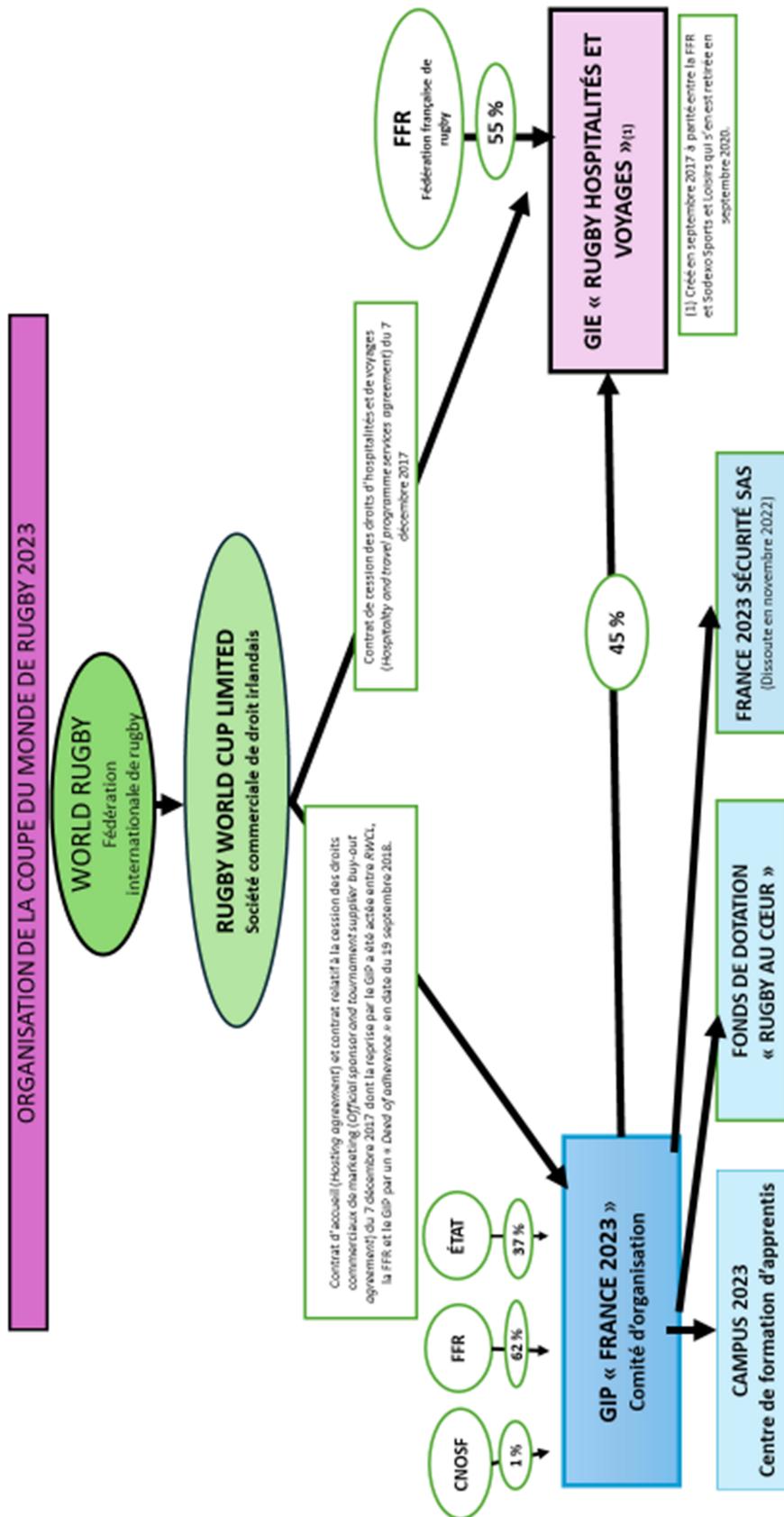
Le précédent de la Coupe du monde de 2007 en France

La France a accueilli en 2007 la 6^{ème} Coupe du monde de rugby, dont l'organisation a fait l'objet d'un examen par la Cour dans le cadre du contrôle réalisé sur la FFR en 2014.

Dans ses observations définitives de 2015, la Cour, après avoir relevé que l'État avait alors imposé que le comité d'organisation soit organisé sous la forme d'un GIP (FFR 52 %, État 46 % et CNOSF 2 %) et que la redevance versée à l'*International Rugby Board* (IRB) était de 72 M€, avait regretté la répartition asymétrique des résultats du GIP, le déficit éventuel devant être réparti au prorata des parts des membres du GIP, l'excédent éventuel devant être en revanche entièrement reversé à la FFR pour participer au développement du rugby.

Alors que le résultat prévisionnel était estimé à 5,5 M€, le résultat final versé à la FFR s'est élevé à 33,6 M€, la FFR ayant été toutefois par la suite redevable d'un contentieux fiscal à hauteur de 11 M€. La subvention de l'État s'était élevée à 6,5 M€, la Cour ayant alors chiffré l'ensemble des apports de l'État à 14,5 M€, apports dont elle regrettait qu'ils n'aient pas été valorisés dans le budget du GIP.

La Cour avait enfin regretté que l'utilisation par la FFR du fonds « *Héritage* » issu de la Coupe du monde n'ait fait l'objet d'aucun suivi par la direction des sports.



Source : Cour des comptes

INTRODUCTION

Attribuée à la fédération française de rugby (FFR) par la fédération internationale de rugby (*World Rugby*), la X^{ème} Coupe du monde de rugby s'est déroulée en France du 8 septembre au 28 octobre 2023. Cette grande manifestation sportive internationale - la troisième par sa dimension après les Jeux olympiques et la Coupe du monde football - a été un incontestable succès populaire, médiatique et sportif. Au-delà de ce succès populaire, conforté par l'absence notable de difficultés organisationnelles, cette X^{ème} Coupe du monde a engendré le meilleur résultat financier net depuis la première édition de 1987 pour *World Rugby* et sa filiale de droit irlandais *Rugby World Cup Limited (RWCL)*, détentrice des droits commerciaux de la manifestation. Ce résultat financier exceptionnel, nettement supérieur (de l'ordre de près de 50%) aux éditions de 2015 en Angleterre et de 2019 au Japon, résulte notamment de l'augmentation substantielle de la redevance d'organisation du tournoi (170 M€) payée par le comité d'organisation « France 2023 » mais également de la vente à celui-ci de droits commerciaux de partenariats domestiques (35 M€) ainsi que de droits commerciaux de prestations d'hospitalités et de voyages (81,3 M€) au groupement d'intérêt économique (GIE) « Rugby Hospitalités et Voyages ».

Cette Coupe du monde aurait dû être également un succès financier pour le comité d'organisation. Toutefois, le résultat final disponible pour le développement du rugby en France, très éloigné de l'objectif affiché dans le cadre de la candidature, pourrait être *quasi* nul, voire négatif. Cette situation, difficilement compréhensible au regard du succès de l'événement, découle des engagements financiers disproportionnés pris par la FFR pour l'obtenir mais également des conditions dans lesquelles la FFR et l'État ont mis en place en 2018 le comité d'organisation.

Alors même que les statuts du GIP « France 2023 » ont repris les dispositions retenues pour le comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de « Paris 2024 », notamment avec la création de comités d'audit, d'éthique et de rémunération, et, qu'au surplus, le GIP conférait des garanties supplémentaires par rapport à un statut associatif (contrôle général économique et financier de l'État, commissaire du gouvernement, soumission au code de la commande publique), ses instances de gouvernance du GIP ont été défailtantes de sa création jusqu'en septembre 2022 et les contrôles qu'auraient dû exercer notamment les membres fondateurs du GIP quasiment inexistantes.

Pour autant, à la suite de la réorganisation substantielle de la gouvernance et de l'organisation opérationnelle de « France 2023 », engagée à l'issue d'une crise de gouvernance survenue à l'été 2022 qui a conduit à l'éviction du premier directeur général du GIP, la Coupe du monde a été finalement livrée sur le plan opérationnel dans de bonnes conditions.

Le présent rapport, au-delà de l'examen des conditions d'organisation de la Coupe du monde de rugby, formule en conséquence des recommandations à l'attention des pouvoirs publics pour que de telles difficultés ne se reproduisent pas à l'avenir dans l'organisation des plus grands événements sportifs internationaux (GESI) annoncés en France dans les années à venir.

1 UN SUCCÈS INATTENDU DE LA CANDIDATURE FRANÇAISE, DES ENGAGEMENTS CONTESTABLES OU IMPRÉCIS NON CONTRÔLÉS PAR LA FFR ET L'ÉTAT

L'organisation de l'édition 2023 de la Coupe du monde de rugby, tenue tous les quatre ans depuis 1987, a été attribuée à la FFR par le Conseil de *World Rugby* le 15 novembre 2017, contrairement à l'avis rendu par la commission d'évaluation de *RWCL* chargée de l'analyse des dossiers de candidature⁸ que la FFR avait vivement critiqué et combattu à raison de sa supposée partialité en faveur de l'Afrique du Sud.

La FFR avait manifesté dès juin 2015 son intérêt pour l'organisation de la Coupe du monde de rugby, sa candidature s'inscrivant alors dans le projet de son président, Pierre Camou, de construction d'un Grand Stade dédiée au rugby à Évry dont la FFR serait propriétaire. Les revenus espérés de cette manifestation devaient alors permettre de contribuer à son financement. Cette candidature a par la suite été confirmée en décembre 2016 par M. Bernard Laporte, alors porté à la présidence de la FFR. Les revenus tirés de la Coupe du monde de rugby devaient alors permettre la mise en œuvre du programme fédéral sur lequel il avait été élu et, notamment, d'augmenter de façon significative le nombre de licenciés et d'apporter aux clubs le soutien financier de la fédération sur lequel il s'était engagé auprès d'eux. La candidature de la FFR s'est donc inscrite dès l'origine dans un double objectif en partie contradictoire : consentir des efforts financiers, probablement excessifs, pour obtenir l'organisation de cette manifestation sportive tout en visant à en maximiser les bénéfices financiers finaux.

1.1 Un budget de candidature construit sur des engagements financiers excessifs

Le président de la FFR a, en décembre 2016, confié à M. Claude Atcher la responsabilité de préparer le dossier de candidature de la France. Ce dernier paraissait en effet avoir les qualités requises, eu égard à ses expériences antérieures dans l'organisation de grandes manifestations sportives, pour établir dans l'urgence et dans un délai très contraint de cinq mois un dossier de candidature susceptible de concurrencer l'Irlande et surtout, l'Afrique du Sud qui avait déjà organisé la Coupe du monde en 1995 et était donnée favorite. La société *Score XV*⁹ a bénéficié à cette fin d'un contrat de prestations par la FFR et constitué une équipe restreinte, parallèle à l'administration de la FFR, dont les membres ont pour la plupart intégré ultérieurement le comité d'organisation. Il a également été fait appel à de nombreux consultants, dont notamment le cabinet *Deloitte* et des experts internationaux reconnus, pour constituer un dossier de candidature de 820 pages remis le 1^{er} juin 2017 à *World Rugby*.

⁸ Alors que cet avis avait été jusqu'alors toujours suivi par ledit conseil. Le rapport d'analyse de *RWCL* recommandait, nonobstant de moindres engagements financiers de cette fédération, le choix de l'Afrique du Sud, classée première avec une note de 78,97 (sur 100) devant la France (75,88) et l'Irlande (72,25). Si le projet français disposait, selon *RWCL*, de la meilleure vision, du meilleur concept d'organisation et de la meilleure offre financière, il paraissait moins pertinent sur les plans de l'organisation du tournoi et du calendrier, des stades et villes-hôtes comme des infrastructures et seuls les engagements financiers pris par la FFR lui permettaient de se rapprocher de la note attribuée à l'Afrique du Sud.

⁹ Société de conseil créée en 2011 par M. Claude Atcher et dont le gérant était alors M. Bruno Rover.

La candidature de la FFR reposait notamment sur la notion de développement durable (écologique, sociétal et économique) et sur l'héritage. Elle multipliait les projets annexes et mobilisait sur l'ensemble du territoire national neuf villes hôtes ainsi que de nombreuses régions, départements et villes pour accueillir les camps de base des 20 équipes nationales participantes. Elle bénéficiait en outre de l'appui de l'État par des lettres d'intention ministérielles portant notamment sur les questions de sécurité mais également de garanties financières se référant pour l'essentiel aux engagements pris précédemment pour l'*Euro 2016*. Elle reposait, enfin et surtout, au-delà du montant de redevance du Tournoi de 150 M£ (172,5 M€) nettement supérieur au montant minimal exigé par RWCL (120 M£), sur des engagements financiers complémentaires majeurs¹⁰.

La FFR s'est ainsi engagée sur l'achat des droits commerciaux de partenariat domestique à hauteur de 30 M£ (35 M€) garantis par elle¹¹. Elle s'est également engagée sur l'achat des droits d'hospitalités et voyages de 72 M£ (82 M€), pour lesquels elle a proposé un prix d'achat de 72 M£ (82,8 M€) garanti par elle et *Sodexo Sports et Loisirs* associés à parité dans le GIE « Rugby Hospitalités et Voyages ». Les engagements de la FFR s'élevaient donc à 252 M£ (289,5 M€) dont 66 M£ (76,4 M€) garantis par elle, la garantie sur la redevance du Tournoi ayant été apportée par la Caisse des dépôts et consignations. Ces engagements financiers importants, qui ont joué un rôle déterminant dans la décision du Conseil de *World Rugby*, ont durablement marqué l'organisation de la Coupe du monde 2023.

Le budget prévisionnel de l'organisation de Coupe du monde a alors été établi à 476,9 M€ en recettes et 408,9 M€ en dépenses, soit un résultat excédentaire prévisionnel de 68 M€, plus du double de celui de la Coupe du monde 2007 en France (33,6 M€). Ce budget de candidature, présenté selon les normes fixées par RWCL (intégrant notamment en recettes et en dépenses les contributions publiques des États et des collectivités territoriales qui n'ont par la suite pour l'essentiel pas transité par le budget du GIP) ne comprenait toutefois pas, en recettes comme en dépenses, les opérations liées à l'acquisition des droits commerciaux de partenariats domestiques achetés par la FFR et finalement directement gérés par le GIP, de même que les droits commerciaux liés aux hospitalités et voyages gérés par le GIE créé à cette fin entre la FFR et *Sodexo Sports et Loisirs* en septembre 2017. Il ne comprenait pas davantage le programme « Campus 2023 » qui n'a été conçu et décidé qu'en 2020.

S'agissant des recettes du budget de candidature, les revenus tirés de la billetterie étaient estimés à 373,3 M€ et la part des entités publiques à 90,3 M€. La prévision de revenus de billetterie reposait sur la vente de 2,33 millions de billets, un taux de remplissage des stades de 94 % et une grille tarifaire médiane entre celle retenue en 2007 en France et en 2015 en Angleterre. Cette prévision paraissait cohérente, au regard des précédents de 2007 en France (2,25 millions de billets vendus) et de 2015 en Angleterre (2,45 millions de billets vendus). Les contributions publiques étaient pour leur part estimées à 25,5 M€ pour l'État¹² et 64,8 M€ pour les collectivités territoriales¹³. Ces montants ne reposaient cependant sur aucun engagement

¹⁰ Au-delà de la redevance d'organisation du Tournoi, RWCL avait en effet décidé d'autoriser les fédérations candidates à formuler une offre de rachat de ses programmes commerciaux dès la phase de candidature, à savoir le *Sponsorship Programme* (partenaires officiels de l'événement), l'*Hospitality and Official Travel Programme* (comprenant des prestations de voyages, d'hébergement et d'accueil aux billets) et le *Merchandising and Licensing Programme* (création et ventes de produits dérivés).

¹¹ La fédération d'Irlande ayant proposé 45 M€, la fédération d'Afrique du Sud n'ayant pas déposé d'offre sur ces droits.

¹² Soit 19,9 M€ de dépenses de sécurité dont 15,5 M€ pour la sécurité autour des stades et 4,3 M€ autour des camps de base, 3,8 M€ de subventions diverses et 1,8 M€ pour des contrats aidés.

¹³ Dont 21,1 M€ pour la mise à disposition des stades, 20 M€ pour l'établissement de « fan zones », 4,9 M€ pour la mise à disposition de stades d'entraînement, 4,9 M€ pour la sécurité des stades et 5,8 M€ de charges diverses pour les villes hôtes et 8,1 M€ par les régions supposées financer les « camps de base ».

chiffré précis des dites entités publiques, le montant de la contribution de l'État n'ayant été validé ni par le ministère de l'Intérieur ni par les autres ministères concernés et les contributions des collectivités territoriales n'étant pas davantage appuyées sur des engagements chiffrés précis, en dehors de lettres générales d'engagements de leurs exécutifs¹⁴.

Ces hypothèses traduisaient *de facto* l'objectif de l'équipe de candidature de faire prendre en charge par les pouvoirs publics et notamment par les collectivités d'accueil une part significative des dépenses d'organisation de la Coupe du monde pour en maximiser le profit financier final. En dehors de la redevance d'organisation du tournoi fixée à 172,5 M€, les dépenses opérationnelles de livraison étaient estimées à 236,3 M€ dont 90,2 M€ supposées prises en charge par les pouvoirs publics, soit des dépenses opérationnelles directement gérées par le comité d'organisation de 146,1 M€. Leur montant, fortement sous-estimé dans le budget de candidature, s'est finalement établi à 311 M€, dont 226,8 M€ prises en charge par le comité d'organisation (cf. *infra*, chap. 5).

Si le prix d'acquisition des droits commerciaux des partenariats domestiques n'appelle pas d'observations, celui proposé pour l'acquisition des droits commerciaux des hospitalités et voyages, qui a manifestement créé une différence entre les candidatures sur le plan financier, a été pris, comme cela sera exposé *infra* (cf. chap. 4), sur la base d'une surévaluation des capacités d'accueil pour ces prestations par les stades hôtes et d'une surestimation complète des capacités de commercialisation des *packages* en question¹⁵. Le déficit final du GIE arrêté en juillet 2024 s'élève à -35,7 M€ et pourrait même atteindre - 52,9 M€ en cas d'issue défavorable des contentieux commerciaux et fiscaux en cours.

1.2 Un contrôle inexistant des engagements par les instances de la FFR, un dialogue insuffisant avec les pouvoirs publics, un manque de doctrine et de contrôle de la part de l'État

Du fait de son contexte fiscal, sportif et logistique, la France est l'un des premiers pays organisateurs d'événements sportifs de portée internationale, avec une réussite reconnue et saluée. Les candidatures françaises des fédérations sportives délégataires de missions de service public ont toujours bénéficié d'un appui politique, financier et opérationnel des pouvoirs publics, au double motif de l'impact de ces événements sur le développement de la pratique sportive et de la fédération sportive concernée et, plus généralement, de leur impact supposé bénéfique sur l'économie nationale, notamment touristique, comme sur l'image de la France.

¹⁴ Cela était notamment le cas des conditions juridiques et financières de la mise à disposition des stades par les villes-hôtes, supposée gratuite en dehors de celle du Stade de France, alors même que quatre d'entre eux étaient soit privés, soit gérés dans le cadre de concession et ou délégations de service public. Il en était de même de l'hypothèse de la prise en charge par les régions concernées de l'organisation et du coût des camps de base des équipes en compétition, alors même qu'elles n'en disposaient ni de la compétence juridique, ni de la capacité opérationnelle.

¹⁵ Alors que 108 514 *packages* d'hospitalités avaient été commercialisés en France en 2007 et 77 000 en Angleterre en 2015, l'objectif sur lequel a été bâti l'offre de la FFR était de vendre *a minima* 176 642 *packages* et de dégager un bénéfice de 17,3 M€, chiffre au demeurant réévalué par la suite dans un scénario moyen par une étude du cabinet *Deloitte* de novembre 2018 à 213 630 *packages* d'hospitalités conduisant à un bénéfice de 29,9 M€.

Pour autant, les pouvoirs publics ne disposent pas d'une doctrine claire et étayée et d'outils fiables relatifs aux conditions dans lesquelles l'État comme les collectivités territoriales apportent, ou non, leur soutien aux candidatures portées par les fédérations sportives nationales.

1.2.1 Un contrôle défaillant des instances et des services de la FFR

Le comité directeur de la FFR, seule instance selon les statuts de la fédération disposant du pouvoir délibératif, s'il a avalisé le principe de la candidature, n'a pas été en mesure d'examiner de façon approfondie les engagements pris dans le cadre du dossier de candidature déposé le 1^{er} juin 2017. Il n'a été saisi ni du dossier de candidature dans son intégralité, ni même d'une synthèse des engagements, notamment financiers, qu'il comprenait, et pas davantage de documents d'analyse des enjeux et risques associés. Les différentes délibérations du comité directeur de la FFR, intervenues *ex post* pour régularisation en septembre 2017, n'ont pas fait l'objet de présentations détaillées et n'ont donné lieu à aucun débat¹⁶.

L'importance des engagements financiers pris par la FFR pour l'organisation de la Coupe du monde, de même que les enjeux liés notamment à l'héritage qui en résulterait pour la fédération, ses instances régionales et départementales et ses clubs, auraient mérité et nécessité des débats et des délibérations *ad hoc* à la hauteur de ces enjeux et un contrôle approfondi de la part de ses services administratifs, juridiques et financiers comme de ses instances de gouvernance nationale¹⁷.

1.2.2 Un dialogue insuffisant avec les pouvoirs publics, une absence de doctrine de l'État préjudiciable à ses prises d'engagements

La délégation interministérielle aux grands événements sportifs (DIGES), la direction des sports (DS) et la direction du budget (DB) n'ont pas été associées à la préparation du dossier de candidature de la FFR et n'ont pas été conduites à se prononcer, préalablement à son dépôt, sur les hypothèses économiques du dossier de candidature et sur la soutenabilité du budget établi dans ce cadre¹⁸. Le soutien apporté par l'État à la candidature de la FFR, piloté essentiellement au niveau politique¹⁹, s'est exprimé dans des lettres ministérielles, notamment dans celle du 29 mars 2017 du ministre de l'économie et des finances, du ministre de la ville, de la jeunesse et sports et des secrétaires d'État respectivement chargés du budget et des

¹⁶ La création avec *Sodexo Sports et Loisirs* d'un GIE pour commercialiser les droits d'hospitalités et voyages a fait l'objet d'une délibération de régularisation du bureau fédéral le 8 septembre 2017, délibération validée par le comité directeur du 22 septembre 2017 par le biais d'une validation du procès-verbal de la réunion du bureau fédéral. Il a par ailleurs approuvé la garantie pour le paiement de la redevance à RWCL de 172 M€ accordée par la CDC et avalisé celle souscrite auprès de la *Société générale* de 236 M€ correspondant au montant des dépenses opérationnelles à engager.

¹⁷ Cette situation renvoie aux conditions générales de la gouvernance de la FFR marquées, comme la Cour l'avait déjà observé dans ses contrôles successifs de cette fédération sportive depuis 2000, par une faiblesse de la direction administrative et financière, résultant d'une prédominance du rôle des élus des instances nationales dans les décisions de gestion. Elle renvoie également aux modalités de fonctionnement démocratique interne de ses instances, l'opposition fédérale minoritaire au sein du conseil fédéral n'étant pas alors représentée au bureau fédéral qui adoptait l'essentiel des décisions.

¹⁸ Seule la DB est intervenue, en aval de la constitution du dossier de candidature, pour la mise en place d'une garantie financière de l'État sur la redevance d'organisation du tournoi à payer à *World Rugby*.

¹⁹ Il s'est notamment exprimé par un soutien affiché des Présidents de la République successifs (lettre de soutien du Président Hollande, en date du 7 mars 2017 ; réception de la commission d'évaluation des candidatures de RWCL par ce dernier en avril 2017 puis par son successeur, le Président Macron, à l'été 2017).

comptes publics et des sports. Ceux-ci ont alors indiqué que l'État accompagnerait le comité d'organisation constitué sous la forme d'un GIP auquel il s'associerait et que le décret n° 2015-910 du 23 juillet 2015 prévoyant des exonérations fiscales en application de l'article 1655 septies du code général des impôts pour les grands événements sportifs internationaux sera modifié pour y intégrer la Coupe du monde rugby dans la liste des compétitions sportives éligibles²⁰.

S'agissant de la garantie financière exigée par *World Rugby* pour le paiement de la redevance du tournoi, celle-ci a finalement été mise en place en dernière minute, le 27 juillet 2017, à la demande instante du ministre de l'action et des comptes publics par lettre du 21 juillet 2017 à son directeur général et au titre de ses missions d'intérêt général, par la Caisse des dépôts et consignations²¹, dans l'attente d'une disposition en loi de finances initiale pour 2018²². Si cette décision a été précédée d'une présentation du projet de budget de candidature, celui-ci n'a pas fait alors l'objet d'un examen approfondi et contradictoire de la part des services de l'État, au demeurant alors non informés du montant d'acquisition des droits commerciaux et d'hospitalités et de la création d'un GIE avec le groupe *Sodexo* pour les gérer.

La décision de l'État de soutenir la candidature de la FFR, d'appliquer à cet événement les dispositions arrêtées pour l'*Euro 2016* de football, d'apporter la garantie financière de paiement de la redevance de tournoi et intégrer le comité d'organisation dans le cadre d'un GIP (et, donc, d'assumer solidairement le cas échéant les dettes et engagements du groupement à proportion de leur participation) n'a fait l'objet d'aucune réunion interministérielle²³. Il aura fallu attendre le rapport de la mission confiée à l'inspection des finances (IGF) et à l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) par les ministres chargés du budget et de l'action publique et des sports, établi en mars 2018, pour disposer de la part de l'État d'une analyse du budget de candidature et des risques associés dont les conclusions, alors plutôt favorables sur sa sincérité et sa soutenabilité, n'ont cependant pas été confirmés par la suite²⁴.

Il ressort des constats qui précèdent que le soutien apporté par l'État à la candidature de la FFR à l'organisation de la Coupe du monde de rugby 2023 a été apporté sans expertise préalable sérieuse de la soutenabilité et de la cohérence du budget de candidature, lui-même finalement très éloigné du budget opérationnel du GIP. Il l'a été en outre en méconnaissance d'éléments essentiels de cette candidature, à titre principal, du rachat des droits d'hospitalités et voyages et des conditions de leur gestion par un GIE dont l'État sera *in fine* indirectement membre après la substitution du GIP à *Sodexo Sports et Loisirs* en septembre 2019. Il l'a été enfin sans analyse des risques supportés par la FFR, fédération sportive agréée par l'État déléataire de missions de service public, dont les engagements financiers pris, de l'ordre de 252 M€ dont 66 M€ garantis par elle, auraient mérité un examen préalable approfondi préalable.

²⁰ S'agissant des engagements de principe relatifs à la sécurité, ceux-ci ont été mis en œuvre ultérieurement, la gratuité de l'intervention des forces de sécurité intérieure pour l'organisation de cette manifestation ayant été accordée dans le cadre du décret n°2022-1626 du 22 décembre 2022 portant application de l'article L. 211-11-1 du code de la sécurité intérieure.

²¹ Par lettre du 27 juillet 2017, le directeur général de la CDC a, après avis de sa commission de surveillance, accepté la mise en place de cette garantie - dont le lien avec les missions générales de la Caisse n'apparaît pas clairement -, à titre purement transitoire, sous la condition d'un engagement ferme de l'État sur l'adoption d'une disposition en loi de finances initiale pour 2018, pour un montant fixé en euros sans risque de change et avec un taux de rémunération de 2 % augmenté à 3 % à compter du 1^{er} janvier 2018 si cette garantie devait être maintenue en l'absence de garantie de l'État.

²² Cette garantie non rémunérée de l'État, qui s'est substituée à celle apportée par la CDC, n'a finalement été adoptée que deux ans plus tard dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2019 à hauteur de 162,45 M€ (compte tenu des paiements déjà intervenus en 2018 et 2019). Cette garantie n'a finalement pas été actionnée et a pris fin le 31 janvier 2024.

²³ Aucun document ne permet d'en retracer les différentes étapes et les bases sur lesquelles ces décisions ont été prises.

²⁴ « *L'organisation de la Coupe du monde masculine de rugby en 2023* », IGF et IGJS, mars 2018.

L'organisation de grands événements sportifs internationaux (GESI) repose sur des cahiers des charges stricts des fédérations internationales titulaires des droits commerciaux de ces événements sportifs qui, au surplus, exigent des engagements importants des pouvoirs publics (États et villes-hôtes) multiples, allant de la sécurité de la manifestation aux garanties financières, fiscales et relatives à la protection de leurs droits commerciaux en passant par les questions de transports et de circulation des athlètes et personnes accréditées dont l'accès au territoire national doit être facilité et garanti. Ces engagements sont un élément essentiel de leur décision d'attribution. De façon générale, comme cela a déjà été constaté par le passé par la Cour s'agissant de l'organisation de l'*Euro 2016* de football²⁵ ou encore des Jeux olympiques de Paris 2024²⁶, les contrats imposés par les organisations sportives internationales aux pays et villes-hôtes sont *quasi* léonins, les contraintes opérationnelles et les risques financiers étant supportés par les comités d'organisation locaux. La mission d'inspection précitée de mars 2018 résume pour sa part ce constat en indiquant que « *la situation est, jusqu'à la caricature, celle d'un schéma dans lequel les gains sont privatisés et les coûts (ou les pertes) socialisés* ».

L'organisation de la Coupe du monde de rugby 2023 n'échappe pas à ce constat. *World Rugby* n'a ainsi assumé aucun risque ni charge, tout en étant assuré de recevoir 287 M€ de la part des entités organisatrices auxquels se sont ajoutés les droits de retransmission télévisuelle sur le plan mondial de la compétition, d'autres droits commerciaux et les revenus de ses partenaires mondiaux, soit des revenus totaux proches de 500 M€. La FFR prévoyait un résultat très largement bénéficiaire de la Coupe du monde (68 M€) et la moitié des gains attendus de la commercialisation des droits d'hospitalités et voyages (soit 8,6 M€), avec des retours peu contraignants en faveur du développement du rugby ou au bénéfice de l'État ou des collectivités hôtes. Pour sa part, l'État devait assumer le risque de garantie de paiement de la redevance du tournoi, les charges de sécurité de l'espace public liées à l'événement et diverses dépenses d'accompagnement dans une logique d'héritage. Quant aux villes et métropoles d'accueil, elles devaient assumer une part significative de l'organisation des matchs et de leur environnement (mise à disposition des stades et fan zones).

²⁵ Dans son rapport de 2017 relatif aux soutiens publics à l'Euro 2016, la Cour avait estimé « *que la maîtrise des coûts avait été quasi impossible [...] 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* ».

²⁶ Rapport au Parlement, « *L'organisation des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024* », décembre 2022.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'attribution de l'organisation de la Coupe du monde de rugby 2023 à la FFR, alors même que la France ne paraissait pas en mesure de concurrencer l'Afrique du Sud, a été obtenue au prix d'engagements financiers excessifs auprès de World Rugby, mal maîtrisés et insuffisamment expertisés sur leur mise en œuvre opérationnelle, et sur la base d'un budget de candidature finalement très éloigné du budget opérationnel du GIP « France 2023 ». Ces engagements financiers pour emporter la décision de World Rugby ont durablement marqué l'organisation de la Coupe du monde 2023.

La préparation de la candidature aurait nécessité de la part des instances de la FFR et de l'État un contrôle et une expertise approfondis des engagements alors pris. Or, le soutien apporté par l'État à la candidature de la FFR à l'organisation de la Coupe du monde de rugby 2023 a été apporté sans expertise préalable sérieuse de la soutenabilité et de la cohérence du budget de candidature, lui-même finalement très éloigné du budget opérationnel du GIP. Il l'a été en outre en méconnaissance d'éléments essentiels de cette candidature et, à titre principal, du rachat des droits d'hospitalités et de voyages. Il l'a été enfin sans que l'État s'assure que la FFR était en mesure d'assumer ses engagements financiers.

L'État ne peut se désintéresser des conséquences, notamment financières, pour les fédérations sportives agréées et délégataires de missions de service public de l'organisation de grands événements sportifs internationaux, qui supposent en tout état de cause son appui matériel et financier ainsi que celui des collectivités territoriales hôtes. L'absence de réelle doctrine de l'État quant aux conditions financières acceptables pour l'organisation de tels grands événements est préjudiciable à la conduite des candidatures des fédérations sportives, l'État cautionnant de fait la plupart du temps la dérive des exigences financières toujours accrues des fédérations sportives mondiales.

Les engagements pris par les pouvoirs publics auprès des fédérations candidates aux plus grands événements sportifs internationaux devraient donc faire l'objet, contrairement à la pratique actuelle de cas par cas, de procédures établies et rigoureuses permettant à l'État comme aux collectivités-hôtes de fonder leur soutien sur une expertise complète et approfondie, indépendante de la fédération candidate, de la soutenabilité financière et opérationnelle de la candidature et des risques associés pour la fédération sportive comme pour les pouvoirs publics. De même, les engagements juridiques, financiers et opérationnels de l'État comme des collectivités hôtes devraient être davantage précisés dans leur principe et dans leurs modalités dès la phase de candidature.

En conséquence, la Cour émet les propositions de recommandations suivantes :

Recommandation n° 1. *(délégation interministérielle aux grands événements sportifs, direction des sports, direction du budget) : Élaborer une doctrine claire et étayée de l'État et d'outils fiables relatifs aux candidatures des fédérations sportives à l'organisation des grands événements sportifs internationaux.*

Recommandation n° 2. *(délégation interministérielle aux grands événements sportifs, direction des sports, direction du budget) : Conditionner les engagements juridiques, financiers et opérationnels de l'État accompagnant les candidatures des fédérations sportives à l'organisation des grands événements sportifs internationaux d'envergure à un examen préalable approfondi des dossiers de candidature et de leur soutenabilité financière et opérationnelle.*

2 UNE GOUVERNANCE ET UNE ORGANISATION INITIALES DÉFAILLANTES, UNE REPRISE EN MAIN APRES LA CRISE DE GOUVERNANCE DE L'ÉTÉ 2022

Le comité d'organisation « France 2023 », créé le 10 mars 2018 sous forme d'un GIP entre la FFR, l'État et le CNOSF²⁷, a repris les contrats et engagements conclus par la FFR avec RWCL en décembre 2017²⁸. Il s'est doté d'un CFA d'entreprise, dénommé « Campus 2023 », pour mettre en œuvre un programme d'apprentissage dans les secteurs du sport, de la sécurité et du tourisme. Le GIP a été dirigé par un président non-exécutif et un directeur général²⁹, son conseil d'administration comprenant cinq représentants de la FFR, quatre représentants de l'État et un représentant du CNOSF, ainsi que deux représentants de l'association regroupant les collectivités-hôtes et de nombreuses personnes qualifiées désignées par le conseil.

Un fonds de dotation « Rugby au Cœur » faisant appel à la générosité a été créé pour conduire des actions d'intérêt général au bénéfice du monde du rugby par le secteur associatif ou les collectivités territoriales. Son conseil d'administration était composé de cinq membres de droit³⁰ et de personnes qualifiées siégeant avec voix consultative. Le président et l'administrateur-délégué ont été élus en son sein par les membres de droit³¹.

« France 2023 Sécurité SAS », société créée en juin 2021 pour gérer le service interne de sécurité et héberger les formations aux métiers de la sécurité de « Campus 2023 » et assurer les missions de sécurisation des sites de compétition et camps de base n'a eu aucune activité et a été dissoute en novembre 2022.

Le GIE « Rugby Hospitalités et Voyages », créé le 12 septembre 2017 à parité entre la FFR et la société *Sodexo Sports et loisirs*, a été chargé de la commercialisation des prestations d'hospitalités et de voyages acquises auprès de RWCL³². Initialement composé à parité par la FFR et *Sodexo Sports et Loisirs*, il a été détenu, après le retrait de cette dernière acté par un protocole transactionnel du 19 septembre 2019, par la FFR (55 parts) et par le GIP « France 2023 » (45 parts). Le GIE, dont le conseil d'administration a été composé à parité de trois représentants de la FFR et de trois représentants du GIP à compter de janvier 2020³³, a été dirigé par un président non-exécutif choisi parmi les administrateurs de la FFR³⁴ et un administrateur-délégué choisi parmi les administrateurs du GIP, en l'espèce ses directeurs généraux successifs.

²⁷ Convention constitutive du 10 mars 2018 approuvée par arrêté du 26 avril 2018.

²⁸ Contrat d'accueil (*Hosting agreement*) et contrat relatif à la cession des droits commerciaux de marketing (*Official sponsor and tournament supplier buy-out agreement*) du 7 décembre 2017 dont la reprise par le GIP a été actée entre RWCL, la FFR et le GIP par un « *Deed of adherence* » en date du 19 septembre 2018.

²⁹ Le président du GIP, M. Jacques Rivoal, a été élu par le conseil d'administration du 18 mai 2018. Le premier directeur général du GIP, M. Claude Atcher, nommé le 18 mai 2018 et révoqué par le conseil d'administration du GIP le 10 octobre 2022, a été remplacé par M. Julien Collette, alors directeur général adjoint du GIP, à la même date.

³⁰ Quatre représentants du GIP, en l'espèce le président du GIP, le directeur général, le directeur des affaires juridiques et le directeur « Impact, Héritage et Famille du rugby » en exercice et un représentant de la FFR.

³¹ Les présidents successifs ont été M. Jean-Pierre Rives (du 21 mars 2019 au 11 mai 2022) puis M. Michel Tachdjian à compter de cette date et M. Jacques Rivoal, à compter du 27 juin 2023. L'administrateur-délégué était le directeur général du GIP depuis janvier 2020.

³² Contrat de cession des droits d'hospitalités et de voyages (*Hospitality and travel programme services agreement*) du 7 décembre 2017.

³³ La représentation du GIP dans ce conseil reposait sur un représentant de l'État, en l'espèce le sous-directeur du budget ou son représentant, les deux autres membres étant le directeur général et le directeur financier du GIP.

³⁴ M. Thierry Murie puis M. Bernard Laporte à compter du 3 juin 2021, remplacé à compter du 13 avril 2023 par M. Alexandre Martinez alors trésorier de la FFR.

La multiplication de structures juridiques liées à l'organisation de la Coupe du monde de rugby, dans les faits très intégrées fonctionnellement³⁵ et ayant pour point commun d'être toutes dirigées par le directeur général du GIP « France 2023 » qui, seul, en avait une vision d'ensemble, a conduit à une gouvernance « éclatée » de la préparation de la Coupe du monde. Les instances du GIP et du GIE ont été défailtantes et l'absence de consolidation des comptes de ces diverses entités jusqu'en janvier 2023 n'a pas permis une appréciation d'ensemble du pilotage de la Coupe du monde et de son résultat financier final par le conseil d'administration de « France 2023 » et par ses membres fondateurs, notamment par l'État.

2.1 Une gouvernance et une organisation initiales défailtantes

Le choix du statut de GIP pour le comité d'organisation présentait en première analyse des garanties fortes en raison de la place accordée à l'État qui y disposait d'une minorité de blocage, des principes de gouvernance et de contrôle découlant normalement de ce statut³⁶ ainsi que de la mise en place d'instances internes de contrôle (comité d'audit, comité des rémunérations, comité d'éthique). Ces dispositions n'ont pu cependant empêcher des dysfonctionnements dans la gouvernance et la gestion du comité d'organisation qui ont conduit à une crise institutionnelle d'ampleur à l'été 2022 et à la révocation de son premier directeur général³⁷.

Les principales décisions stratégiques n'ont pas été débattues par le conseil d'administration du GIP ou l'ont été sur la base d'informations sommaires voire inexactes (cf. *infra*). Celui-ci n'a ni pu, ni su, ni voulu alors assurer le contrôle nécessaire de ces décisions et de celles prises par le directeur général de « France 2023 » auquel avait été accordé par le conseil d'administration, comme la convention constitutive du GIP l'y autorisait³⁸, une délégation de pouvoir illimitée sans même que soient établies des procédures de contrôle *a posteriori* des décisions prises par celui-ci. Il en a été de même pour le GIE dont les instances de gouvernance mises en place en 2020 lors de l'entrée du GIP en son sein n'ont pas permis à celui-ci d'exercer son contrôle sur les choix stratégiques et les décisions de gestion des droits d'hospitalités et de voyages.

Cette défailtance de la gouvernance d'ensemble s'est accompagnée de la mise en place d'une organisation interne du GIP dysfonctionnelle qui a mis en péril la préparation de la Coupe du monde.

³⁵ Elles disposaient d'une direction administrative, financière et juridique unique et leur fonctionnement reposait pour l'essentiel sur les services du GIP.

³⁶ Présence au conseil d'administration d'un commissaire du gouvernement distinct des représentants de l'État et soumission au contrôle général économique et financier de l'État dont le représentant du CGEFI siégeait également au conseil d'administration.

³⁷ Ces dysfonctionnements ont été documentés dans un rapport établi à la demande de la nouvelle direction générale du GIP en avril 2024 par le cabinet d'avocats *Fleurus* et remis aux membres du conseil d'administration ainsi qu'à la ministre des sports et des Jeux olympiques et paralympiques.

³⁸ L'article 5.2.7 de la convention constitutive du GIP prévoyait que le directeur général peut être « autorisé à signer les conventions engageant le groupement pour un montant égal ou supérieur à 100 000 euros », ainsi qu'à « agir en justice ou à transiger au nom et pour le compte » de celui-ci. Le conseil d'administration du 18 mai 2018 a en conséquence donné une délégation générale sans limite au directeur général.

2.1.1 Un fonctionnement institutionnel théoriquement collégial, une concentration des pouvoirs par le directeur général

La gouvernance du GIP reposait sur une assemblée générale et un conseil d'administration qui devaient jouer un rôle essentiel dans les grands choix d'orientation stratégiques et dans les principales décisions qui en résultaient. Dans les faits, la présidence du groupement a été cantonnée à un rôle secondaire, principalement limitée à la présidence des instances. En revanche, la délégation sans limite accordée au directeur général, adoptée à l'unanimité lors du premier conseil d'administration du 18 mai 2018, s'est traduite par une soustraction à l'appréciation du conseil d'administration des principales décisions stratégiques pour la gestion du groupement.

Cette concentration des pouvoirs par le directeur général a été renforcée par l'affaiblissement de la fonction d'orientation et délibérative du conseil d'administration, la représentation de la FFR et de l'État ayant été diluée par la désignation, au terme d'un processus de sélection piloté par la direction générale du GIP et en dehors de toute réflexion sur le rôle joué par celles-ci, de près de 40 personnes qualifiées siégeant avec voix consultative³⁹. En conséquence d'un effectif pléthorique peu propice aux débats, le conseil d'administration du GIP a été relégué, jusqu'à l'été 2022, à un rôle délibératif formel limité aux compétences non couvertes par la délégation accordée au directeur général. Certains actes ne lui ont été soumis que pour information en méconnaissance des dispositions de la convention constitutive, à l'instar des révisions budgétaires pluriannuelles intervenues entre 2019 et 2022. L'incomplétude, l'imprécision et le caractère général des informations communiquées aux administrateurs, que celles-ci concernent les points soumis à délibération ou les multiples points présentés à titre d'information, n'ont pas permis à l'instance de mettre en œuvre de façon effective ses prérogatives décisionnelles ni d'exercer un contrôle des décisions prises par la direction générale⁴⁰. Cet empêchement a été renforcé par l'absence, dans les statuts du GIP, d'une instance restreinte de délibération, tel un bureau exécutif, susceptible de favoriser un dialogue plus étroit entre administrateurs concernant la gestion du comité d'organisation.

En fixant une répartition déséquilibrée des pouvoirs entre le président, réduit à une fonction honorifique, et le directeur général auquel elle permettait d'octroyer une délégation de pouvoirs disproportionnée, la convention constitutive du GIP, signée par le Premier ministre, le président de la FFR et le président du CNOSF, est à l'origine des dysfonctionnements ayant affecté la gouvernance du GIP, conduisant à l'effacement du conseil d'administration dans ses fonctions d'orientation et de contrôle. La responsabilité de l'État et de la FFR est donc directement engagée dans les dysfonctionnements constatés. Leurs représentants au conseil d'administration ont fait preuve d'une grande passivité jusqu'à l'été 2022, acceptant à l'unanimité une délégation de pouvoirs sans limites au directeur général et n'exerçant pas les prérogatives qui étaient les leurs en matière d'informations et de contrôle sur les choix et décisions prises par le GIP. Le cloisonnement des rapports entretenus avec l'État et la FFR dans la préparation des conseils d'administration a empêché tout examen approfondi et collégial des décisions portées à l'ordre du jour de l'instance.

³⁹ Issues de services de l'État et d'institutions publiques, du monde économique, des organisations syndicales, des collectivités territoriales, et de l'univers du rugby.

⁴⁰ Comme en attestent les procès-verbaux de ses séances qui ne permettent pas d'assurer la traçabilité des débats, à l'évidence restreints, de cette instance dont les réunions étaient marquées principalement par les interventions du directeur général.

Les instances statutaires d'administration de la FFR et ses services n'ont pas été associés à la préparation des conseils d'administration du GIP et de ses structures périphériques⁴¹. La crise de gouvernance ouverte au sein de la FFR à la suite de la mise en retrait de son président en décembre 2022⁴² a renforcé l'effacement de la FFR dans le suivi des activités du comité d'organisation.

Les représentants de l'État aux conseils d'administration du GIP et du GIE ont pour leur part validé systématiquement les délibérations soumises à ces instances, témoignant d'une confiance totale à l'égard du directeur général du GIP, administrateur-délégué du GIE. Cette confiance a été renouvelée publiquement devant le conseil d'administration en juin 2022, alors même que les représentants de l'État avaient conscience de leur information incomplète de l'administration du comité d'organisation et de ses structures périphériques. Le manque de transparence du GIP à l'égard de l'État ne saurait excuser cet aveuglement qui traduit un suivi distancié de la direction du budget en raison des engagements financiers circonscrits de l'État⁴³, une absence de la direction des sports et un défaut de coordination interministérielle par la DIGES. L'effacement de cette dernière jusqu'au deuxième semestre de l'année 2020 a facilité son contournement régulier par la direction générale du GIP dans la saisine des différents ministères et une absence de vision d'ensemble par l'État. Si le nouveau délégué interministériel nommé en août 2020 a institué des réunions des administrateurs de l'État préalables aux réunions de préparation des conseils d'administration, les relations entre l'État et la direction générale du GIP sont restées distantes et marquées par une information incomplète et tardive, affaiblissant sa capacité de contrôle sur les choix stratégiques et décisions du comité d'organisation.

La gouvernance du GIE, dont le conseil d'administration n'a été que rarement réuni, a été marquée par les mêmes dysfonctionnements. La lecture des procès-verbaux des assemblées générales et des conseils d'administration ne fait ainsi état d'aucun point d'information, de débat ou de prise de décisions sur la stratégie de commercialisation retenue. Il en est de même de l'attribution des marchés de commercialisation des prestations de voyages et des prestations d'hospitalités successifs qui n'ont pas été délibérés par le conseil, ni même été présentés dans leur économie générale. Ces contrats n'ont pas été davantage examinés par le comité d'audit du GIP dont le champ de compétences ne s'étendait alors pas au GIE, comme par le contrôle économique et financier de l'État pour le même motif. Cette défaillance des instances du GIE n'a permis à aucun moment un contrôle et un débat contradictoire sur les choix stratégiques successifs impactant ses activités et sur les risques associés, les présentations sous forme d'informations faites au conseil étant trop générales, voire biaisées, en particulier sur l'avancement du programme de commercialisation des droits⁴⁴.

⁴¹ Comme en atteste une quasi-absence d'archives au niveau de la FFR. Le comité directeur de la fédération, saisi ponctuellement de présentations générales et de délibérations relatives à des conventions associant celle-ci au GIP (exploitation de l'image du « XV » de France, assistance en matière de relations internationales, notamment), ne s'est de fait pas prononcé sur les choix stratégiques se rapportant à l'activité du GIP et du GIE.

⁴² À la suite du jugement intervenu en première instance le condamnant à deux ans de prison avec sursis pour corruption passive, trafic d'influence et prise illégale d'intérêts, jugement dont l'intéressé a fait appel.

⁴³ Les engagements financiers de l'État se limitaient à la garantie de 162,45 M€ mise en œuvre au bénéfice du GIP dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2019 au titre du paiement des redevances d'organisation du tournoi à *RWCL*.

⁴⁴ À l'exemple de la présentation faite lors du conseil d'administration du GIE du 22 mars 2021 qui, non seulement ne fait pas état de la consultation en cours pour la commercialisation des droits d'hospitalités à l'international et du choix du prestataire retenu, mais annonce des engagements à hauteur de 80 % des recettes attendues alors même que ceux-ci ne sont que des intentions des opérateurs non confirmées par des actes d'engagements opposables.

La défaillance des administrateurs du GIP et du GIE dans l'exercice de leur mission de contrôle, notamment celle des représentants de l'État (DIGES et DB), emporte une part de responsabilité importante dans la situation financière finale du GIP comme dans celle du GIE, dès lors qu'ils ne sont pas intervenus, alors même que les services compétents de l'État en étaient informés par ailleurs, sur les principaux sujets qui ont conduit à ces résultats (Campus 2023, situation fiscale du GIE et entrée du GIP dans le GIE en lieu et place de la société *Sodexo Sports et Loisirs*⁴⁵).

2.1.2 Des instances de contrôle internes peu efficaces et au périmètre d'intervention restreint

2.1.2.1 Une absence de processus d'examen indépendant des candidatures aux fonctions et mandats principaux du comité d'organisation

Aucun processus d'examen indépendant, sous la forme d'un comité des nominations qui aurait associé des administrateurs du GIP et des personnalités indépendantes, n'a été mis en œuvre pour la nomination des dirigeants du GIP, ainsi que pour celle des personnalités qualifiées siégeant au conseil d'administration et au sein des comités d'audit et des rémunérations. Cette absence a privé le GIP de la possibilité de recruter les profils les plus adaptés pour l'exercice des principales fonctions de direction et des mandats de personnalités qualifiées. Elle n'a pas permis d'en garantir l'indépendance et de s'assurer des garanties nécessaires en matière de respect des règles d'éthique et de probité.

La désignation, à l'unanimité des membres du conseil d'administration, du premier directeur général de « France 2023 » a été effectuée, dans la suite de son rôle prépondérant dans le portage de la candidature de la FFR, et quand bien même celle-ci a été validée postérieurement par *World Rugby* conformément aux termes du contrat d'organisation, sans appel préalable à candidature. De même, les critères ayant conduit à la nomination des personnalités qualifiées siégeant au conseil d'administration, au comité d'audit et au comité des rémunérations, ne peuvent être objectivés.

⁴⁵ Cette absence d'intervention témoigne d'un fonctionnement « en silo » des services de l'État dans le cadre du suivi de l'organisation de la Coupe du monde de rugby. Alors que les services du ministère du travail en étaient informés, les représentants de l'État ne sont pas intervenus pour alerter, lors des conseils d'administration du GIP, sur les risques organisationnels et financiers que faisait courir la création du CFA « Campus 2023 ». Alors que les services du ministère chargé des finances étaient informés du rescrit fiscal relatif au taux de TVA applicable aux prestations de voyages et de sa contestation par le GIE comme par le DIGES, ils ne sont pas davantage intervenus pour s'assurer de l'application par le GIE de ce rescrit. Ils ont de même accepté l'entrée du GIP au sein du GIE en lieu et place de *Sodexo*, décidée sans que les conseils d'administration du GIP et du GIE en aient préalablement délibéré.

2.1.2.2 Un comité d'audit fragilisé par un manque d'indépendance et une capacité d'expertise financière insuffisante

Le comité d'audit⁴⁶ a été investi de compétences couvrant l'analyse et la formalisation de recommandations utiles à la gestion et la stratégie du GIP, à la mise en œuvre du contrat d'organisation, à la gestion des risques financiers, ainsi qu'aux méthodes comptables et à l'activité des commissaires aux comptes. Un pouvoir d'auto-saisine lui a été octroyé. Jusqu'à l'été 2022, son périmètre d'intervention était limité au seul GIP, excluant notamment le GIE de tout dispositif de contrôle interne. Ses prérogatives sont toutefois demeurées imprécises, en l'absence de formalisation des actes et décisions devant lui être soumis dans le règlement intérieur et financier du GIP, et malgré l'élaboration par ses services d'une note précisant succinctement ses missions ainsi que la fréquence de ses interventions. Son positionnement a été affaibli par sa dépendance à l'égard de l'information transmise par la direction générale du GIP et une composition carencée en expertise financière, sans qu'il lui soit possible de mobiliser des moyens internes d'expertise indépendante pour préparer ses avis.

Le comité d'audit a été saisi des budgets annuels, des revues budgétaires pluriannuelles et des rapports comptables, ainsi que d'informations générales sur l'administration financière et la stratégie commerciale du GIP. Mais les choix structurants pour ses équilibres financiers, à l'image de la création du CFA « Campus 2023 », n'y ont été évoqués que de manière irrégulière, en aval des décisions prises par le GIP. De même, l'économie des contrats de partenariat du GIP n'y a pas été examinée en amont de leur conclusion, l'information à ce sujet n'ayant été communiquée que sur demande, réitérée à plusieurs reprises, des membres du comité.

À défaut d'en avoir détecté les impasses budgétaires en amont de la crise de gouvernance, le comité d'audit a joué, à compter de la fin de l'année 2022, un rôle plus actif dans les travaux d'analyse de la soutenabilité de la situation financière du GIP. Il a assuré, après avoir examiné le budget pluriannuel révisé à l'issue de la crise de gouvernance, un suivi mensuel des risques et opportunités budgétaires liés à son exécution jusqu'à l'arrêt des résultats prévisionnels du GIP en octobre 2023. Son champ de compétence a été étendu au CFA, au GIE ainsi qu'au fonds de dotation.

2.1.2.3 Un comité des rémunérations affaibli par un périmètre de saisine partiel et des modalités formelles d'intervention

Le comité des rémunérations⁴⁷ a été institué pour formuler des avis et des recommandations sur les rémunérations et avantages de toutes natures des cadres dirigeants et salariés du GIP, donner un avis sur l'évolution de leur rémunération et sur sa politique salariale, et réaliser un suivi annuel, en amont du vote du budget, de ses dépenses de personnel.

⁴⁶ Composé de sept membres, dont un expert financier, deux représentants de personnes morales (Ligue nationale du rugby et Club des sites) désignés par le conseil d'administration, un représentant de la FFR et un représentant de l'État.

⁴⁷ Composé de sept personnalités extérieures, dont cinq désignées à la majorité des deux tiers par le conseil d'administration, une par la FFR et une par l'État.

Jusqu'en 2022, il est intervenu sur un périmètre restreint à la formulation de propositions et d'avis en matière salariale, ainsi qu'à l'appréciation, sur délégation du conseil d'administration, des objectifs utilisés pour l'évaluation du directeur général et la fixation de sa rémunération variable. Ses avis n'ont pas remis en cause les orientations, à l'évidence contradictoires, de la politique de rémunération du comité d'organisation, marquée par un souci de maîtrise des dépenses de personnel pour maximiser le niveau de son résultat financier contrebalancé par un double impératif d'attractivité salariale et de reconnaissance de la performance des salariés⁴⁸. Ses modalités d'intervention ont été en outre incomplètes, puisqu'il n'a pas été associé au suivi annuel ainsi qu'au processus de préparation du budget concernant la masse salariale du GIP.

Quant à l'évaluation des activités du directeur général préalable à la fixation de sa rémunération variable, celle-ci s'est avérée largement formelle, les indicateurs retenus se rapportant à des objectifs opérationnels larges pour la réalisation desquels celui-ci bénéficiait de prérogatives absolues, au surplus déconnectées de toute appréciation du climat social au sein du GIP⁴⁹. Le comité a dès lors été conduit à proposer au conseil d'administration entre 2018 et 2021, dans des conditions parfois contestables⁵⁰, le versement de la totalité de la rémunération variable du directeur général. Les évaluations se rapportant aux exercices 2022 et 2023, après la révocation du premier directeur général, ont été marquées par une objectivation accrue de ses avis qui se sont appuyés sur une réduction du nombre d'objectifs recentrés sur les résultats financiers et le suivi du climat social du comité d'organisation.

2.1.2.4 Un comité d'éthique indépendant mais un positionnement en retrait

Un comité d'éthique était chargé de superviser la politique éthique du GIP, de rédiger une charte d'éthique soumise à l'approbation du conseil d'administration et de veiller à la prévention des conflits d'intérêts⁵¹. Au-delà du pouvoir d'auto-saisine dont il disposait, son intervention pouvait être déclenchée sur saisine des présidents du GIP, de la FFR ou du CNOSF, par la ministre chargée des sports, le président de l'association représentant les collectivités territoriales, par tout membre du conseil d'administration ainsi que par les salariés et collaborateurs du GIP.

Pour autant, l'activité du comité d'éthique est demeurée restreinte durant ses quatre premières années d'existence. Une charte d'éthique applicable aux administrateurs, dirigeants, salariés, membres de ses comités ainsi qu'à ses bénévoles a été adoptée sur sa proposition lors

⁴⁸ Le comité des rémunérations a ainsi validé la modification de la grille salariale intervenue à la fin de l'année 2019 pour accroître, dans un objectif d'économies, l'échelonnement des rémunérations et apporter plus de flexibilité dans leur négociation lors des recrutements. Il a également approuvé l'extension du calendrier d'application du dispositif d'intéressement des salariés intervenu en juin 2022, ainsi que l'élargissement de ses modalités d'application au-delà de la cible initiale de résultat financier.

⁴⁹ Respect du budget annuel voté en conseil d'administration ; respect des obligations fixées par le contrat d'organisation ; validation sans restriction par le conseil d'administration et le commissaire du gouvernement des délibérations présentées. Deux objectifs annuels reflétant les priorités opérationnelles du GIP ont en outre été fixés chaque année par le comité des rémunérations, portés à trois à compter de l'année 2022.

⁵⁰ Le comité des rémunérations a émis en 2019 un avis favorable, avant la clôture comptable et sans l'avis formel du comité d'audit requis pour l'appréciation des objectifs à caractère budgétaire, concernant l'objectif de respect du budget de l'exercice.

⁵¹ Composé de quatre membres nommés par le vice-président du Conseil d'État, le Premier président de la Cour des comptes, le Premier président de la Cour de cassation et le directeur de l'Agence française anti-corruption (AFA).

du conseil d'administration du 21 mars 2019⁵². Elle a été complétée par un guide pratique, examiné en juin 2019 par le comité, précisant la mise en œuvre des principes de la charte, dont notamment la procédure de saisine interne. La publication du guide a été remplacée par celle de deux fiches pratiques se rapportant, sur un périmètre plus restreint, aux conflits d'intérêts, ainsi qu'aux cadeaux, aux invitations et aux avantages. En dépit de leur contribution à la construction de ce corpus documentaire, les travaux du comité d'éthique n'ont pas permis de prévenir et de détecter les manquements à l'éthique et la probité ayant fait l'objet, à l'issue de la mission diligentée par l'IGF et l'IGESR, d'un signalement au parquet national financier.

Les raisons de cette impuissance tiennent à une faible diffusion interne de la charte d'éthique et des documents afférents⁵³, entravant la formation d'une culture de la prévention, à laquelle s'est ajoutée une formalisation insuffisante des procédures de saisine du comité. La saisine du comité d'éthique est restée une prérogative de la direction générale du GIP qui n'en a fait usage qu'à une seule reprise sur un point se situant au seuil de la compétence de l'instance. À l'image du comité d'audit, le comité d'éthique a souffert d'un périmètre d'intervention imprécis, excluant en outre les structures périphériques du comité d'organisation, l'empêchant d'examiner les conditions d'attribution des contrats et conventions les plus à risque dans le champ de sa supervision, dont les contrats de partenariat conclus par le GIP, les contrats se rapportant aux programmes commerciaux du GIE et les conventions de mécénat du fonds de dotation. Son positionnement a été affaibli par l'absence de relai indépendant au sein de l'administration du GIP.

La crise de gouvernance ouverte à l'été 2022 a amorcé une période nouvelle dans l'activité du comité d'éthique, qui a fait l'objet d'une saisine de la ministre des sports et des Jeux olympiques et paralympiques concernant la situation sociale au sein du GIP et de deux saisines du président du GIP sur les principes et la procédure de déport en cas de risque de conflits d'intérêts, et les invitations offertes aux membres des instances pour les matchs de la Coupe du monde de rugby. Le comité d'éthique a également rendu un avis relatif à l'incompatibilité entre les fonctions d'administrateur et de membre d'un comité régalié. Ce regain d'activité, motivé par les circonstances, a traduit un investissement tardif de ses prérogatives au détriment d'une approche effective de la prévention des atteintes à l'éthique et la probité.

2.1.3 Un exercice défaillant des prérogatives du commissaire du gouvernement et du contrôle général économique et financier

Les modalités défaillantes du contrôle financier de l'État sur le GIP n'ont pas permis de déclencher, malgré les diligences mises en œuvre avant la crise de l'été 2022, les analyses nécessaires à la mesure objective et complètes des risques financiers pesant sur sa gestion.

⁵² Son contenu s'est articulé autour de plusieurs chapitres relatifs au fonctionnement du comité d'éthique, au respect des valeurs fondamentales par les acteurs du comité d'organisation, aux principes d'autonomie et d'indépendance régissant sa gouvernance, au respect de la transparence en matière de billetterie et de paris sportifs, ainsi qu'à la prévention des conflits d'intérêts. La charte d'éthique contenait également des dispositions relatives aux cadeaux et invitations, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à la responsabilité sociale.

⁵³ Le rapport du comité d'éthique présenté lors du conseil d'administration de juin 2022 fait état de discussions au sein du comité, en décembre 2021, sur l'opportunité, qui apparaît de façon tardive, d'une généralisation de la diffusion des documents se rapportant à l'éthique et à la prévention des conflits d'intérêts.

Un commissaire du gouvernement issu de la direction des sports a été désigné en mai 2018⁵⁴. Les conclusions de ses rapports annuels, disponibles uniquement depuis 2022, se satisfont d'une gouvernance formellement conforme à la convention constitutive, sans interrogation sur le fonctionnement des instances de contrôle ni analyse approfondie des décisions prises ou soumises aux instances par la direction générale du GIP. Si de rares interrogations ont été relevées concernant le défaut d'association des instances du GIP à son entrée dans la gouvernance du GIE, celles-ci n'ont pas conduit à une meilleure information du commissaire du gouvernement. S'il a été associé aux réunions de suivi des activités du GIP initiées par le DIGES à compter de 2021, l'articulation de son rôle avec celui des administrateurs de l'État pour assurer, à travers l'exercice de son droit d'accès voire de son droit d'opposition, un contrôle effectif de l'État, n'en a pas été améliorée.

Le GIP n'a été soumis au contrôle économique et financier de l'État (CGEFI)⁵⁵ que quatre mois après l'approbation de la convention constitutive. Les modalités spéciales du contrôle n'ont été fixées qu'en mai 2019⁵⁶, le document précisant les modalités du contrôle n'ayant été notifié au GIP que près d'un an et demi après sa création, le 5 décembre 2019. L'indétermination durable des modalités du contrôle a concouru à entraver leur mise en œuvre dans la période de structuration du groupement, alors que les défaillances identifiées au niveau de la gouvernance du GIP le rendaient d'autant plus impératif. Ainsi, aucune analyse des risques afférents aux décisions adoptées lors des deux premiers conseils d'administration n'a été effectuée, notamment celle accordant une délégation absolue au directeur général du groupement.

En dépit de leur clarification à la fin de l'année 2019, les modalités du contrôle financier de l'État sont demeurées partielles et contraintes jusqu'à l'automne 2022, dans des conditions peu propices à l'exercice des prérogatives du représentant du CGEFI, illustrées par des transmissions partielles d'informations et des oublis lors de la convocation des comités. Plusieurs actes rentrant dans le champ du contrôle ont été soustraits à son avis ainsi qu'à son visa. Les premiers contrats de partenariat conclus par le GIP avec ses sponsors lui ont été transmis à titre de régularisation, tandis que la décision de recrutement du second directeur général adjoint en janvier 2022 n'a fait l'objet d'aucun visa préalable. Les rappels adressés aux dirigeants du GIP, ainsi que les alertes formulées par le contrôleur auprès de sa hiérarchie, n'ont pas permis d'améliorer l'effectivité du contrôle avant le renouvellement de la gouvernance du groupement.

Les difficultés relevées dans l'exercice de son contrôle n'apparaissent que superficiellement dans les rapports annuels d'activité établis par le contrôleur entre 2019 et 2021. Le contenu de ces rapports, essentiellement descriptif, laisse apparaître un contrôle restreint sur les documents financiers soumis aux instances, aucun doute sur la fiabilité des prévisions budgétaires du GIP n'y ayant été retranscrit avant le rapport établi en novembre 2022. Le périmètre du contrôle interroge également, en ce qu'il n'a pas accompagné la création des structures périphériques du GIP ni la multiplication des projets à incidence sur sa soutenabilité financière. Aucun contrôle financier n'a été réalisé sur les prévisions financières du GIE et du CFA, dont il est fait pour la première fois mention dans le rapport

⁵⁴ Arrêté du 16 mai 2018 portant nomination d'un commissaire du Gouvernement placé auprès du groupement d'intérêt public « France 2023 » pris sur le fondement du décret du 26 janvier 2012 relatif aux GIP.

⁵⁵ Le représentant du CGEFI participait avec voix consultative à son assemblée générale, son conseil d'administration, ainsi qu'aux séances du comité d'audit et du comité des rémunérations.

⁵⁶ Arrêté du 28 mai 2019 fixant les modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier de l'État sur le groupement d'intérêt public « France 2023 ».

d'activités établi en juillet 2021 conjointement à une observation sur la multiplication des structures et des flux financiers ne facilitant pas la compréhension des comptes.

2.2 Une organisation interne mal structurée, des procédures de gestion et de contrôle insuffisantes

2.2.1 Une organisation pyramidale dysfonctionnelle

L'organisation initiale du GIP a reposé sur huit directions fonctionnelles et trois directions support directement rattachées au directeur général. Elle s'est accompagnée d'une forte centralisation du processus de décision, marquée par une absence de délégation de signature, pourtant prévue par le règlement intérieur et financier, par le directeur général. Cette organisation n'accordant aucune autonomie décisionnelle aux directeurs a conduit à un pilotage cloisonné des projets, tant le comité exécutif du GIP, instance de coordination chargée d'assister le directeur général, que son comité de direction, non investi d'une fonction exécutive et de composition élargie, n'ayant pu modérer les effets de cette centralisation. Cette organisation pyramidale a favorisé un engorgement du processus de décision, ainsi que l'accumulation de retards dans les arbitrages nécessaires à la préparation de l'évènement⁵⁷.

Un processus de déconcentration géographique, hâtif et générateur de surcoûts pour le comité d'organisation, a été engagé en 2020, avec l'ouverture de bureaux dans les neuf sites de compétition, le recrutement d'autant de directeurs de sites, de deux responsables territoriaux et de 90 apprentis du parcours « assistants directeurs de site » du programme « Campus 2023 »⁵⁸. La centralisation du pilotage des relations partenariales avec les pouvoirs publics et les collectivités territoriales au sein du GIP a contraint les directeurs de sites dans leur fonction d'animation et entravé leur autonomie décisionnelle, favorisant une gouvernance locale d'intensité hétérogène et peu structurée. Cette déconcentration, précipitée et mal pilotée en raison d'objectifs initiaux mal définis, n'était pas justifiée, à trois ans de la manifestation, par des besoins opérationnels mais dictée par la nécessité d'assurer l'encadrement des apprentis du programme « Campus 2023 » qui a été l'essentiel de l'activité des directeurs de sites jusqu'à la fin de l'année 2022. Les retards pris par les directions opérationnelles ont remis en cause l'intérêt du calendrier de l'opération de déconcentration qui a été par conséquent à l'origine de surcoûts pour le GIP estimés à près de 4 M€⁵⁹.

⁵⁷ La réorganisation des services mise en œuvre en février 2022 autour de deux pôles regroupant d'une part les fonctions supports et d'autre part les fonctions opérationnelles et les directions de sites, pilotées chacune par un directeur général adjoint, n'a pas permis de rééquilibrer ce schéma en l'absence de délégations de signature du directeur général.

⁵⁸ Les directeurs de sites ont été recrutés dans le courant du dernier trimestre de l'année 2020 pour une prise de poste au 1^{er} décembre 2020, date d'entrée en formation des apprentis. Des bureaux ont été ouverts au niveau de huit sites au début de l'année 2021, complétés par une neuvième implantation ouverte à Saint-Denis en janvier 2022.

⁵⁹ Soit un coût de 6,5 M€ qui aurait été ramené à 2,6 M€ avec un déploiement au 1^{er} semestre 2022.

2.2.2 Des fonctions administratives et opérationnelles sous-dotées, des fonctions support fragilisées par la dispersion de leurs activités

Dans un contexte de tensions sur le marché de l'emploi de l'évènementiel sportif du fait de la préparation des Jeux de Paris 2024, le défaut de structuration de ses fonctions opérationnelles a exposé le GIP à un risque budgétaire et organisationnel important pour assurer leur prise en charge dans des délais compatibles avec la livraison du tournoi. Contraint par l'objectif de maximisation du résultat financier final et la pression en résultant sur les dépenses⁶⁰, des failles importantes sont apparues dans la structuration des fonctions opérationnelles indispensables à la livraison du tournoi, failles auxquelles la création en février 2022 d'un pôle piloté par une directrice générale adjointe et regroupant l'ensemble des services du tournoi n'a pas remédié⁶¹. En raison d'effectifs dans les principales fonctions opérationnelles près de deux fois inférieurs à ceux mis en place en 2007⁶², le pilotage défaillant de plusieurs projets stratégiques et le manque de coordination entre départements opérationnels ont conduit à des retards significatifs dans la planification des procédures de marchés publics, dans le pilotage de la sécurité privée, dans celui des plans de mobilités, de la gestion des accréditations ainsi que dans les opérations au niveau des sites de compétition.

La structuration des principales fonctions supports, également sous-dotées jusqu'à la fin de l'année 2022, a été chaotique et tardive, traduisant un défaut d'appréciation de leur importance pour la livraison du tournoi. En retraitant les fonctions de direction, elles n'ont reposé en 2019 et 2020 que sur deux emplois temps pleins, portés à 7,24 en 2021⁶³, et n'ont pu alors accompagner de façon efficiente la croissance des activités du comité d'organisation⁶⁴.

Ces faiblesses organisationnelles initiales, auxquelles il n'a pas été remédié malgré une démarche de planification de la montée en charge des effectifs, ont été renforcées par la création de structures périphériques du GIP. La direction déléguée chargée des ressources humaines a ainsi pris en charge la structuration du CFA, créé sans aucun moyen administratif propre, de même que la gestion administrative et financière du GIE ainsi que la supervision financière du fonds de dotation. Certaines fonctions supports ont été ignorées, en méconnaissance des enjeux de sécurisation et des besoins opérationnels du GIP, telle la fonction de gestion des achats. En dépit des nombreux besoins à couvrir et de la sujétion du GIP au code de la commande publique, celle-ci a reposé jusqu'à la fin de l'année 2022 sur le seul directeur délégué accompagné d'une équipe réduite de juristes non spécialisés. Au-delà de l'absence de planification des besoins,

⁶⁰ Cette orientation apparaît dès la revue du budget pluriannuel du comité d'organisation tenue réalisée en 2020, lors de laquelle les dépenses opérationnelles ont été réduites de 15,7 M€, dont 9,3 M€ sur la masse salariale.

⁶¹ Ces failles ont été documentées dans une étude diligentée par les instances dirigeantes du GIP à l'automne 2022 réalisée par la société *RNK*.

⁶² Soit 14 personnes (dont 3 pour la sécurité, 4 pour les opérations, 2 pour les systèmes d'information, 3 pour les services aux équipes et 2 pour le transport, l'hébergement et la restauration) contre 29 en 2007 (dont 1 pour la sécurité, 11 pour les opérations, 4 pour les systèmes d'information, 6 pour les services aux équipes et 7 pour le transport, l'hébergement et la restauration).

⁶³ La fonction de gestion des ressources humaines ayant exclusivement reposé sur un directeur délégué à l'administration, aux finances et aux ressources humaines jusqu'en avril 2021, date à laquelle une responsable des ressources humaines et une alternante ont été recrutées. La fonction de gestion des affaires juridiques a été prise en charge, à compter de janvier 2019, par un directeur recruté sur un périmètre intégrant, outre le pilotage de l'intégralité de la fonction de conseil et d'analyse juridiques, la préparation, la passation et le suivi de l'exécution des marchés publics. Le recrutement d'une juriste spécialisée en droit de la commande publique n'est intervenu qu'en septembre 2021, alors que 36 procédures de marchés publics avaient déjà été lancées entre 2019 et 2021. Un directeur général adjoint chargé de piloter un pôle rassemblant les fonctions financières, les ressources humaines, les affaires juridiques et les moyens généraux a été recruté en janvier 2022, cette réorganisation n'ayant cependant pas conduit à un renforcement durable et suffisant des effectifs du pôle, limités alors à 10 salariés.

⁶⁴ Les effectifs du GIP sont passés de 48 salariés en 2020 à 138 en 2022 sur le seul périmètre du comité d'organisation. Les apprentis du programme Campus 2023 représentaient 1 338 emplois temps plein en 2022, contre 986 en 2021 et 7 en 2020.

cette impasse a empêché le développement, à l'appui du guide interne des achats élaboré par la direction déléguée à l'administration et aux finances, d'une culture de l'achat public et des règles s'y rapportant au sein du comité d'organisation. Elle a contribué à la marginalisation de la commission d'appel d'offres, composée au surplus de personnalités peu expertes⁶⁵, dont les procès-verbaux ne font état jusqu'à la fin du premier trimestre 2022 d'aucune remise en cause des propositions d'achats qui lui ont été présentées.

2.2.3 Une insuffisance des procédures internes de gestion, un dispositif de contrôle interne absent

Le règlement intérieur et financier du GIP a complété de façon très limitée la convention constitutive du GIP⁶⁶. Certains thèmes, comme le contrôle interne, en sont absents. Seul un guide des achats a été élaboré en 2018⁶⁷, son utilité étant toutefois limitée en l'absence de nomenclature des achats permettant de computer, à l'échelle de familles de besoins homogènes, les seuils en vue du choix des procédures de passation. Au-delà d'une formalisation insuffisante des procédures financières et de gestion, le GIP a eu un recours limité aux outils de gestion, qui n'ont été déployés que tardivement sur des fonctionnalités élémentaires, ne permettant pas de structurer des procédures de contrôle efficaces au sein des directions support. L'acquisition en novembre 2020 d'un logiciel de gestion comptable n'a pas été complétée sur le volet de la gestion budgétaire, tandis que la gestion du personnel a été éclatée entre deux applications limitées à la gestion des notes de frais et du temps de travail.

Ce recours limité aux outils de gestion n'a pas permis de poser les bases nécessaires au développement d'un dispositif de contrôle interne. Si des revues de contrôle interne ont été planifiées sous la supervision du directeur délégué à l'administration, aux finances et aux ressources humaines entre 2021 et le premier semestre 2023, celles-ci n'ont pas été mises en œuvre après le départ de celui-ci à l'automne 2021. Le comité d'audit n'a pas été saisi concernant la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle interne.

Si un plan de gestion des risques a certes été présenté au conseil d'administration en mars 2019 après avoir été examiné par le comité d'audit⁶⁸, la démarche de suivi des risques est demeurée embryonnaire en raison d'une absence d'articulation entre ce suivi et les travaux de

⁶⁵ Composée de quatre membres du conseil d'administration désignés par son président ainsi que du directeur général du GIP en qualité de personne responsable des marchés, représenté alternativement par le directeur de l'administration, des finances et des ressources humaines, la directrice des affaires juridiques, une juriste en charge des marchés publics, ou le directeur général adjoint en charge du pôle « support » assurant cumulativement la présidence et le secrétariat de l'instance. Le CGEFI, siégeant avec voix consultative, a cessé de participer à la CAO à compter de l'année 2020, mettant fin à toute forme de représentation de l'État au sein de l'instance.

⁶⁶ Il a pour l'essentiel précisé le fonctionnement de ses instances, le rôle de ses dirigeants, ainsi que celui du contrôle général économique et financier et du commissaire du gouvernement. Il a également défini les règles applicables à la gestion du personnel, à la gestion budgétaire et comptable, et aux frais professionnels.

⁶⁷ Traitant à titre principal des procédures applicables à la passation des marchés, du fonctionnement de la commission d'appel d'offres et de la répartition interne des rôles dans le cadre du processus d'achats.

⁶⁸ Ce plan a identifié quatre profils de risques (stratégiques, financiers, opérationnels, et des risques environnementaux et de force majeure) et établi une méthodologie de définition, d'analyse, de suivi et de traitement des risques identifiés. Une matrice comportant 212 risques, dont 85 risques stratégiques, 23 risques financiers, 86 risques opérationnels, et 18 risques environnementaux et de force majeure, a été présentée au conseil d'administration en juillet 2019. Elle a défini sept risques nécessitant une action, ainsi que 19 risques à prévenir. Un plan de continuité des sept risques majeurs a été présenté lors du comité d'audit en mars 2020, et une actualisation du plan de gestion a été réalisée en 2021 et 2022.

planification budgétaire, ne permettant pas d'assurer une maîtrise des risques financiers du comité d'organisation.

2.3 Une réorganisation et une reprise en mains après la crise de gouvernance de l'été 2022

À la suite des mises en cause par la presse des pratiques managériales de son directeur général et de sa cheffe de cabinet, la ministre des sports et des Jeux olympiques et paralympiques a dès le 22 juin 2022, jour de la parution des articles susvisés, saisi le directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DRIEETS) aux fins de déclencher une enquête de l'inspection du travail sur les conditions de travail au sein du GIP. Elle a par ailleurs saisi le 23 juin 2022 le président du comité d'éthique aux fins de fournir un avis sur l'exactitude des faits relatés dans la presse, leur qualification, ainsi que sur les mesures à prendre devant cette situation.

Les travaux du comité d'éthique ont été remis le 18 août 2022 à la ministre. Les conclusions de l'enquête de l'inspection du travail, remises au préfet de la région Île-de-France le 22 septembre 2022, ont conduit celle-ci, sur ce fondement, à saisir le procureur du tribunal judiciaire de Paris.

La ministre chargée des sports et le ministre chargé de l'économie ont par ailleurs saisi, le 30 août 2022, l'IGF et l'IGESR d'une mission visant à examiner les modalités d'usage des moyens mis à disposition du directeur général et l'existence de potentiels conflits d'intérêts et à faire des recommandations pour assurer la livraison de l'événement. Les conclusions de cette mission, qui ont fait l'objet d'une note intermédiaire établie le 12 septembre 2022 préalablement à la remise d'un rapport final en novembre 2022, ont conduit les inspections à saisir le Procureur de la république financier 7 octobre 2022 et à formuler des recommandations relatives notamment à l'organisation du GIP, au renforcement du contrôle de l'État sur ses activités et à un réexamen de ses opérations périphériques.

Après avoir pris connaissance des conclusions du rapport du comité d'éthique, la ministre des sports et des Jeux olympiques et paralympiques a saisi le président du GIP et le président de la FFR pour qu'ils lui proposent, en collaboration avec *World Rugby*, un plan d'actions visant à assurer la sécurité et la santé des salariés, à renouveler les modes de fonctionnement et de prise de décision au sein du GIP ainsi qu'à remédier aux faiblesses de la fonction ressources humaines. Le président du GIP, dont la responsabilité pénale pouvait être engagée vis-à-vis des salariés du GIP, a procédé, le 29 août 2022, à la mise à pied du directeur général à titre conservatoire. Cette décision, qui n'était pas prévue par la convention constitutive du GIP⁶⁹, a été ratifiée à l'unanimité lors du conseil d'administration du 2 septembre 2022 et la révocation du directeur général pour faute grave a été prononcée, également à l'unanimité, par le conseil d'administration du 10 octobre 2022⁷⁰.

⁶⁹ La nomination et la révocation du directeur général du GIP relèvent de la compétence du conseil d'administration, conformément à l'article 5.2.7 de sa convention constitutive et à l'article 2.2.2 de son règlement intérieur et financier.

⁷⁰ La cheffe de cabinet du directeur général, également mise en cause par les conclusions de la mission de l'IGF et de l'IGESR, a été licenciée pour faute grave le 28 novembre 2022.

À la date du présent rapport, les procédures judiciaires conduites, tant par le PNF que par le parquet de Paris et susceptibles de mettre en cause notamment le premier directeur général du GIP, sont toujours en cours. La rupture anticipée de son contrat de travail a fait en outre l'objet d'un recours indemnitaire par l'intéressé devant la juridiction prud'homale, cette procédure étant elle aussi toujours en cours.

2.3.1 Un changement important de la gouvernance

À la suite des conclusions du rapport du comité d'éthique, le GIP a élaboré un plan d'actions intitulé « France 2023, des ambitions partagées » visant à définir les actions à mener pour assurer la livraison du tournoi dans les conditions prévues par le contrat d'organisation conclu avec *RWCL*. Le président du GIP, qui ne disposait pas de pouvoirs en propre dans les statuts du GIP et dont la fonction était jusqu'alors essentiellement honorifique, s'est impliqué plus directement dans cette gouvernance devenue collégiale avec le nouveau directeur général et la nouvelle directrice générale adjointe. Les représentants de l'État se sont également davantage mobilisés, ainsi que, bien que dans une bien moindre mesure en raison des changements de gouvernance intervenus au sein de cette dernière, ceux de la FFR.

Le conseil d'administration s'est réuni à neuf reprises entre septembre 2022 et septembre 2023, notamment pour délibérer sur la mise en œuvre du plan d'actions et en suivre l'avancée, statuer sur des premières mesures concernant l'héritage de la Coupe du monde de rugby et assurer un suivi des relations avec les partenaires. La préparation de ses réunions s'est améliorée sous l'effet d'un partage effectif d'information à l'endroit des administrateurs dans le cadre de réunions préalables. Le rôle du comité d'audit en matière de supervision et de préparation des instances a été renforcé pour assurer un suivi régulier des risques financiers et opérationnels liés aux activités du GIP, du GIE et du fonds de dotation. Des instances de coordination informelles ont été instituées, d'une part avec la DIGES en présence de la ministre chargée des sports à compter de novembre 2022, et d'autre part avec *RWCL* sur un rythme hebdomadaire à compter de décembre 2022. Ces temps de coordination ont été élargis sur une base bimensuelle à l'État et à la FFR à compter de mars 2023.

Sur proposition du conseil d'administration, la convention constitutive du GIP a été modifiée lors de l'assemblée générale du 31 mars 2023, pour intégrer les mesures de renouvellement de la gouvernance mises en œuvre depuis l'automne 2022 dans le sens d'un fonctionnement plus collégial et d'une moindre concentration des pouvoirs au sein du comité d'organisation. Les compétences du président du GIP ont été renforcées, principalement en matière de coordination des travaux des comités de régulation et de représentation du conseil d'administration. Un bureau chargé de préparer les réunions des instances et de formuler des avis et recommandations au directeur général a été créé. Sa composition a intégré la ministre chargée des sports, le président de la FFR, le président du CNOSF, le président du GIP ainsi que, en tant que membres invités, le directeur général du GIP et le président de *World Rugby*. Le périmètre d'intervention des comités d'éthique, d'audit et des rémunérations a été élargi au GIE ainsi qu'au fonds de dotation.

S'agissant du GIE, les mêmes principes de gouvernance que ceux alors adoptés par le GIP ont été institués et, notamment, le contrôle permanent du comité d'audit du GIP sur les activités du GIE. Toutefois, nonobstant ces évolutions des pratiques de gouvernance du GIE, les informations sur la trajectoire d'exécution de la commercialisation du programme

d'hospitalités et de voyages sont restées succinctes, les présentations budgétaires ne pouvant rendre compte de la complexité du modèle de gestion des droits mis en place entre 2020 et 2021 et, donc, permettre aux administrateurs du GIE comme aux administrateurs du GIP de mesurer les risques associés à la commercialisation du programme. Ce défaut essentiel d'information du conseil d'administration a perduré jusqu'à la fin de l'année 2023 du fait de l'absence de comptabilité analytique et d'outils de *reporting* adaptés, ainsi que d'une direction administrative et financière propre au GIE.

Pour autant, le changement de la gouvernance de l'organisation de la Coupe du monde a permis, dans les mois qui ont précédé la compétition, de prendre des décisions permettant de limiter certaines des conséquences des dysfonctionnements alors constatés, tant dans le pilotage de projets stratégiques, tels « Campus 2023 » ou la gestion du GIE (cf. *infra*), que dans l'organisation opérationnelle de l'événement.

2.3.2 Une réorganisation interne bienvenue

Le directeur général adjoint assurant l'intérim a été nommé directeur général du GIP en octobre 2022 et la directrice générale adjointe en charge des fonctions opérationnelles confirmée dans ses fonctions. Des premières mesures de renouvellement de la gouvernance interne ont été mises en œuvre, qu'il s'agisse de la mise en place d'un *triumvirat* de direction composé du président du GIP et des deux directeurs généraux adjoints, de la création d'un comité exécutif élargi à la DIGES, à *World Rugby* et à la FFR, ainsi que du recrutement d'un directeur des ressources humaines expérimenté. La nouvelle direction générale du GIP a pris, à l'automne 2022, les mesures indispensables à la sécurisation de la livraison du tournoi et réajusté en conséquence le budget opérationnel. Elle a également lancé dans l'urgence des marchés publics pour couvrir les besoins non satisfaits et, en conséquence, externaliser le pilotage de tout ou partie des fonctions opérationnelles.

La mise en œuvre du plan d'actions⁷¹ s'est échelonnée entre le mois de septembre 2022 et la fin du premier trimestre 2023. Un resserrement de l'organigramme a été opéré en mars 2023 autour de sept pôles correspondant aux fonctions vitales de l'évènement⁷². Cette réorganisation s'est accompagnée d'une démarche de recrutement au 1^{er} trimestre 2023 de personnels au sein des pôles ressources humaines et finances, en vue de permettre une autonomie complète de la gestion du CFA, une plus grande spécialisation des tâches au sein des directions, et un développement des fonctions de gestion des risques et de contrôle de gestion⁷³. Néanmoins, la structuration de la fonction de contrôle interne est restée

⁷¹ Réorganisation interne touchant les fonctions supports et le CFA ; déconcentration de la chaîne de décision par la mise en place de délégations de signature ; identification et planification des besoins à satisfaire par le lancement de procédures de marchés publics ; conduite d'une revue budgétaire couvrant l'ensemble des structures du comité d'organisation ; clarification des relations du GIP avec ses partenaires (collectivités territoriales, sponsors, *RWCL* et FFR).

⁷² Création d'un secrétariat général, d'un pôle intégrant une direction des finances de plein exercice et une direction de la gestion des risques chargée du contrôle de gestion, d'un poste de directeur de la conformité, rattaché au président du GIP et fonctionnellement indépendant de la direction générale et d'une direction de l'impact, de l'héritage et de la famille du rugby.

⁷³ Trois recrutements ont été réalisés au sein de la direction des ressources humaines pour assurer le suivi du dialogue social, prendre en charge les recrutements à opérer et renforcer les fonctions d'administration du personnel, complétés à l'été 2023 par deux renforts sur les fonctions de gestion des plannings et de la paie et par sept référents en charge des ressources humaines sur les sites de compétition. Quatre contrôleurs de gestion, six chargés d'administration financière et un gestionnaire comptable ont été recrutés.

embryonnaire, en raison de la mobilisation quasi-exclusive de la directrice en charge de la conformité pour assurer le secrétariat des instances⁷⁴.

Un nouveau régime de délégations de pouvoirs et de signature a été instauré⁷⁵. L'autonomie décisionnelle de la chaîne managériale a été accrue dans un contexte d'intensification des opérations de préparation de l'évènement, tout assurant une meilleure définition des responsabilités par la formalisation de lettres de délégation. Le fonctionnement du comité de direction a été recentré sur une fonction d'arbitrage, en s'appuyant sur une composition restreinte aux directeurs de pôles ainsi que sur un processus de préparation des ordres du jour. Il s'est tenu en alternance avec une réunion associant l'ensemble des managers pour assurer un partage de l'information. Des comités spécifiques ont été créés pour superviser les activités les plus à risque du comité d'organisation, à l'instar du comité des revenus pour le suivi des recettes de billetterie, des activités commerciales, et des activités du GIE.

Si cette réorganisation a apporté une réponse aux défis organisationnels du comité d'organisation à quelques mois de la compétition, sa mise en œuvre a été contrainte par d'importantes difficultés de recrutement. En raison de son intervention tardive, elle n'a pas remédié à l'ensemble des failles organisationnelles du GIP et, notamment, de l'absence de structuration de la fonction de gestion des achats, du contrôle interne et l'insuffisance des outils de gestion. Les fonctions opérationnelles ont été renforcées, en raison des difficultés de recrutement alors rencontrées du fait de la préparation des Jeux de Paris 2024, par un recours accru à l'externalisation, traduit par l'attribution d'un accord-cadre à la société *RNK* pour assister le GIP dans la livraison de l'évènement, dont l'exécution a généré un coût supplémentaire de 3 M€ dans les comptes du GIP.

*

Les défaillances constatées dans la gouvernance et l'organisation des structures en charge de la livraison de l'édition 2023 de la Coupe du monde de rugby, ainsi que leur contrôle par l'État et la FFR, appellent pour l'avenir des réponses de la part des fédérations sportives comme des pouvoirs publics. La Cour relève notamment les faiblesses majeures suivantes :

- Sur la gouvernance des structures mises en place
 - une multiplication de structures juridiques conduisant à un pilotage éclaté de l'organisation de la Coupe du monde de rugby ;
 - une composition pléthorique du conseil d'administration du fait de la nomination de nombre de personnes qualifiées qui ont marginalisé les représentants des membres fondateurs et financeurs (FFR, CNOSF, État, collectivités hôtes) et l'absence de personnes qualifiées réellement indépendantes ;
 - l'absence de bureau exécutif, un déséquilibre des pouvoirs respectifs du président et du directeur général, une délégation excessive de pouvoirs au directeur général, au surplus sans mise en place d'un contrôle *ex post* des principales décisions prises en vertu de cette délégation ;

⁷⁴ Ce n'est finalement qu'en mars 2023 qu'une direction chargée du contrôle interne et un service indépendant de la direction générale chargé de la conformité et du *reporting* à l'égard des comités régaliens ont été créés.

⁷⁵ Délégation de pouvoir du conseil d'administration au directeur général pour des engagements financiers de 100 000 € à 5 M€ ne modifiant par l'équilibre budgétaire annuel du GIP ; délégation de la signature du directeur général à la directrice générale adjointe, au secrétaire général, aux directeurs, aux directeurs délégués et aux directeurs de sites.

- l'absence de comité des nominations indépendant chargé d'examiner la compétence et la probité des candidats aux fonctions de président du conseil d'administration, de directeur général et de directeur général adjoint du comité d'organisation, ainsi qu'aux mandats au sein des comités régaliens ;
 - l'absence de formalisation au sein du règlement intérieur et financier du comité d'organisation d'un processus de *reporting* permettant de garantir la complétude et l'indépendance de l'information transmise aux membres des comités régaliens (comités d'audit, d'éthique et des rémunérations) dans leurs champs d'intervention ;
 - l'absence de processus effectif de préparation des instances décisionnelles du comité d'organisation.
- S'agissant du contrôle de l'État et de la FFR :
 - l'absence d'effectivité du contrôle économique et financier de l'État sur les activités du comité d'organisation dès la convocation des premières instances ;
 - l'insuffisante formalisation des objectifs du contrôle de l'État et du commissaire du gouvernement ainsi que de leur articulation avec les fonctions d'administrateur de l'État ;
 - l'absence de délibérations régulières des instances statutaires de la FFR sur la préparation de l'événement et sur les principaux choix stratégiques, opérationnels et financiers pris par le comité d'organisation.
 - S'agissant de l'organisation interne du comité d'organisation :
 - une structuration interne du comité d'organisation non cohérente avec les besoins de la livraison de l'événement du fait d'une allocation de ressources humaines aux fonctions opérationnelles et support insuffisante et de l'absence d'autonomie décisionnelle de la chaîne managériale ;
 - l'absence au sein du comité d'organisation d'une direction chargée de la planification des achats, ainsi que de la formalisation des processus d'achats et de la sécurisation des procédures de marchés publics ;
 - l'insuffisante formalisation des procédures internes complétant les dispositions du règlement intérieur et financier et identifiant les outils de gestion et processus de contrôle propres à chaque fonction support ;
 - l'absence au sein du comité d'organisation d'une direction indépendante de la direction générale chargée de la mise en œuvre du contrôle interne et du *reporting* auprès du comité d'audit et du comité d'éthique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La création sous la forme d'un GIP du comité d'organisation de la Coupe du monde de rugby a procédé de choix institutionnels visant à sécuriser sa gestion, assurer le respect des règles d'éthique et de probité et à garantir le contrôle de l'État sur l'organisation de l'événement. Le fonctionnement du GIP, au-delà des questions managériales à l'origine de la crise de gouvernance de l'été 2022, a cependant révélé de nombreuses failles. Les constats établis par la Cour invitent, dans la perspective

des futurs principaux grands évènements sportifs et internationaux que la France pourrait être amenée à organiser, à préciser et renforcer les relations entre les pouvoirs publics (État et collectivités-hôtes) et les comités d'organisation, de même que leurs règles d'organisation et de fonctionnement dont le respect devrait s'imposer aux fédérations sportives qui les organisent.

La gouvernance des comités d'organisation, qui devrait notamment intégrer, avec voix délibérative, des représentants des collectivités-hôtes, doit reposer sur des conseils d'administration réduits en nombre comprenant des personnes qualifiées effectivement indépendantes des organisateurs et de leurs tutelles. Les nominations aux fonctions et mandats importants du comité d'organisation (présidence, direction générale, comités d'audit, d'éthique et de rémunérations) doivent reposer sur un processus permettant d'apprécier en toute indépendance les compétences des candidats et vérifier leur capacité à répondre aux garanties exigées en matière d'éthique et de probité.

Le conseil d'administration doit conserver ses prérogatives décisionnelles concernant les choix stratégiques du comité d'organisation, dans le cadre d'un schéma de délégation de pouvoirs encadré et justifié. La gouvernance des comités d'organisation doit également s'appuyer de façon systématique sur des comités régaliens (comité d'éthique, comité d'audit, et comité des rémunérations) indépendants et dotés de l'expertise nécessaire pour assurer leur mission de supervision. Leur fonctionnement doit reposer sur un dispositif de contrôle interne effectif, le cas échéant piloté par une direction indépendante des instances dirigeantes, permettant d'assurer une remontée d'information régulière, complète, et vérifiée.

La structuration du comité d'organisation doit privilégier une organisation interne répondant aux exigences de livraison de l'évènement et d'accompagner la montée en charge de ses activités dans des conditions suffisamment sécurisées. Les fonctions doivent s'appuyer sur des périmètres d'intervention clairement délimités, ainsi que sur des procédures formalisées identifiant les responsabilités des acteurs, des outils de gestion et des processus de contrôle. L'organisation des services doit reposer sur des procédures de délégation et des instances de pilotage favorisant la fluidité du processus décisionnel et la responsabilisation de la chaîne managériale.

Les modalités d'exercice par l'État de son contrôle doivent être mieux définies et les objectifs de ce contrôle formalisés, en vue de permettre un travail intergouvernemental régulier et traçable dès la mise en œuvre du schéma institutionnel pour l'organisation de l'évènement. Les mêmes exigences devraient s'imposer aux fédérations sportives tutelles des comités d'organisation.

En conséquence, la Cour émet les propositions de recommandations suivantes :

Recommandation n° 3. *(délégation interministérielle aux grands évènements sportifs, direction des sports, direction du budget) : Prévoir des procédures de nomination des candidats à la présidence et la direction générale des comités d'organisation des grands évènements sportifs internationaux d'envergure, comme des personnes qualifiées au conseil d'administration et aux comités régaliens (comité d'audit et comité des rémunérations), fondées sur l'avis de comités des nominations indépendants.*

Recommandation n° 4. *(délégation interministérielle aux grands évènements sportifs, direction des sports, direction du budget) : Élaborer une doctrine de contrôle par l'État des comités d'organisation des grands évènements sportifs internationaux d'envergure, adossée à des objectifs préalablement définis ainsi qu'à des procédures de coordination des représentants statutaires de l'État (administrateurs, commissaire du gouvernement, contrôle général économique et financier) permettant d'en assurer l'effectivité.*

3 DES PROJETS DISPARATES, DES CHOIX STRATÉGIQUES MAL MAÎTRISÉS

Les défaillances observées dans la gouvernance de la préparation de la Coupe du monde, amplifiées par la dualité instaurée entre le GIP et le GIE, ont conduit à une mise à l'écart du conseil d'administration de « France 2023 » pour la délibération des principaux choix stratégiques liés à l'organisation de la Coupe du monde. Jusqu'à l'automne 2022, la formation de ces choix a suivi un schéma caractérisé par un défaut structurel d'études préalables permettant d'en éclairer les hypothèses sous-jacentes.

Les nombreux projets périphériques, extérieurs aux obligations du contrat d'organisation de la Coupe du monde, portés par le GIP, ont été conçus sans considération préalable des contraintes liées à la livraison de l'évènement, ni analyse préalable de leur faisabilité opérationnelle et de leur impact financier. Ils n'ont pas été, au-delà de présentations générales de principes, soumis au conseil d'administration et au comité d'audit préalablement à leur mise en œuvre. C'est en particulier le cas de l'opération « Campus 2023 » et du fonds de dotation « Rugby au cœur ».

Les effets positifs de la Coupe du monde de rugby 2023 sur le plan social, documentés dans l'étude d'impact réalisée par le cabinet *EY* pour le compte du ministère chargé des sports⁷⁶ (cf. annexe n° 1), ne sauraient occulter l'impératif de circonscrire, dès la phase de candidature, les objectifs de RSE assignés aux GESI, de veiller à leur articulation avec les autres engagements pris dans le cadre de la candidature, d'anticiper les conditions de leur réalisation dans la planification des opérations et d'en maîtriser l'impact financier.

3.1 De multiples projets déstabilisants pour les services du GIP

Dans le cadre de la politique, portée par l'État⁷⁷, de mobilisation des organisateurs de grands évènements pour répondre à des objectifs sociaux et sociétaux, le comité d'organisation a initié une stratégie de RSE⁷⁸ traduite par le lancement de multiples projets.

L'administration du GIP a été engagée dans la gestion de ces projets sans priorisation ni allocation de moyens budgétaires, dans l'objectif d'en assurer l'autofinancement en méconnaissance de la fragilité de leurs modèles économiques⁷⁹. Il en a résulté une forte contrainte opérationnelle pour les services du GIP, compte tenu d'une faible structuration du

⁷⁶ L'étude d'impact évalue à 160 000 le nombre de bénéficiaires des programmes sociaux de la Coupe du monde de rugby 2023, dont 62 000 dans le cadre des actions financées par le fonds de dotation et 51 000 au titre de la billetterie sociale.

⁷⁷ Le GIP a souscrit à une charte, signée par le secrétaire d'État aux sports et le directeur de WWF France, prescrivant les engagements éco-responsables des organisateurs d'évènements. Ces engagements, de portée hétérogène, concernent tant les modalités d'organisation de l'évènement (transports, gestion des déchets, achats, alimentation, accessibilité, consommation énergétique) que l'organisation d'actions périphériques à sa tenue (expérimentations, engagement dans des causes sociales ou solidaires).

⁷⁸ Intitulée « Une Coupe du monde de rugby à l'impact positif ». Cette stratégie a intégré, à titre d'exemples, l'organisation de la coupe internationale de rugby fauteuil, d'un tournoi national des quartiers, ou encore d'une chorale pour l'interprétation des hymnes dans les stades (cf. annexes n°2 et 3).

⁷⁹ Les documents de suivi budgétaire communiqués à la Cour concernant ces projets témoignent de l'existence de restes à charge éloignés de l'objectif d'autofinancement.

pilotage des projets de RSE et d'un manque de ressources humaines, ainsi que de la concomitance entre le calendrier de déploiement de ces projets et l'accélération des opérations préalables à la livraison du tournoi.

La démarche de revue conduite à la fin de l'année 2022, sur la recommandation de la mission IGF-IGESR initiée à l'été 2022, a répondu à l'enjeu d'en limiter les risques opérationnels pour le comité d'organisation. Le coût pour le GIP de ces actions périphériques s'élève à 1,7 M€ (cf. annexe n° 2), les pouvoirs publics ayant assuré leur financement, dans le cadre du programme d'accompagnement par l'État de la Coupe du monde de rugby de mars 2022 (cf. annexe n°3), à hauteur de 2,9 M€⁸⁰.

3.2 Campus 2023 : un objectif trop ambitieux, une mise en œuvre défailante, un coût financier très élevé pour l'État comme pour le GIP

Dans le contexte de libéralisation du marché de l'apprentissage⁸¹, le GIP a créé en son sein en avril 2020 un CFA d'entreprise, dénommé « Campus 2023 ». Conçu dans un objectif de professionnalisation du rugby français, en vue d'améliorer la structuration des clubs et des organismes affiliés à la FFR et d'anticiper l'accueil de nouveaux licenciés, le programme « Campus 2023 » visait à laisser en héritage au rugby français et au mouvement sportif un vivier de professionnels formés et dotés d'une expérience professionnelle en raison de leur participation à l'organisation d'un grand événement sportif international.

Le conseil d'administration du GIP n'a pas été associé, au-delà d'une délibération adoptée en décembre 2019 se limitant à la modification des statuts du comité d'organisation⁸², aux déterminants de ce choix stratégique qui assignait une nouvelle mission au comité d'organisation, éloignée de son objet premier. Ses objectifs et son calendrier ne lui ont été présentés qu'en mars 2020, soit deux mois après le lancement de l'opération en janvier 2020 par le directeur général du GIP, dans le cadre d'une conférence de presse tenue en présence de la ministre chargée du travail et de la formation professionnelle et de la ministre chargée des sports. Ce soutien politique a masqué les importantes fragilités juridiques, financières et opérationnelles de cette opération et les risques associés pour sa soutenabilité.

La présentation du programme « Campus 2023 » au conseil d'administration n'a pas été accompagnée d'une étude préalable robuste de sa faisabilité opérationnelle et de son impact sur les engagements financiers du GIP, l'examen de la possibilité d'un recours à l'apprentissage ayant quant à lui fait l'objet d'échanges préalables associant le GIP et le cabinet de la ministre chargée du travail⁸³, dont les conclusions ont conduit à un arbitrage favorable au comité

⁸⁰ À ces projets financés dans le cadre du programme d'accompagnement de l'État s'ajoute le CFA « Campus 2023 », examiné *infra*, qui a bénéficié de financements publics à hauteur de 68,5 M€.

⁸¹ Loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. La création des CFA, désormais ouverte aux entreprises, est soumise à une simple déclaration d'activité auprès des services déconcentrés de l'État.

⁸² Cette modification, rendue effective par un arrêté conjoint de la ministre chargée des sports et du ministre chargé des comptes publics du 7 avril 2020, a consisté à ajouter aux missions du GIP la possibilité de « proposer tous types de formations existantes ou à créer, y compris en apprentissage, portant sur des besoins identifiés relatifs à son objet [...] ». »

⁸³ Une note produite par un cabinet d'avocats mandaté par le GIP, communiquée à la Cour, apporte des conclusions prudentes et non-définitives concernant la faisabilité du projet. Ces conclusions sont motivées d'une part, par l'impossibilité pour un GIP de recourir aux contrats d'apprentissage en raison du statut de droit privé de son personnel, et d'autre part, par l'exclusion par les textes régissant les contrats d'apprentissage du secteur public industriel et commercial.

d'organisation. Les autorités de tutelle du GIP (direction du budget, DIGES et FFR), faute d'avoir été associées aux premières réflexions engagées au second semestre de l'année 2019, n'ont exercé aucun contrôle sur les hypothèses du projet, alors que ses modalités portaient de nombreuses incertitudes au regard du nouveau cadre issu de la réforme de l'apprentissage et que sa soutenabilité financière n'était pas assurée.

Le dispositif retenu a été en outre établi en contradiction avec la législation et la réglementation applicables pour le recrutement et la rémunération des apprentis. Ceux-ci ont été en effet recrutés et rémunérés, en dérogation des dispositions des articles R 6223-10 et D 6325-30 du code du travail, par le GIP et mis à disposition, sur la totalité de leur temps de travail moyennant une participation symbolique, à des structures sportives d'accueil, leur encadrement, effectué normalement par des maîtres d'apprentissage professionnels, reposant essentiellement sur un encadrement bénévole. Une période d'immersion au sein des sites de compétition était prévue durant la Coupe du monde de rugby, impliquant d'importantes contraintes d'organisation pour le GIP pour respecter, par la désignation de salariés référents distincts des maîtres d'apprentissage, les obligations tutorales relatives à l'accueil d'apprentis. Une lettre de couverture de la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion et la ministre déléguée chargée des sports a été adressée en avril 2022 au président du GIP, soit plus de deux ans après le lancement du programme, pour déroger aux règles précitées du code du travail.

L'objectif de maximisation des financements a constitué un aspect central de la préparation du projet, au détriment d'une anticipation des contraintes de gestion du CFA d'entreprise sur les volets pédagogique et administratif. Le budget de « Campus 2023 », présenté à l'équilibre au conseil d'administration du 26 juin 2020, était construit sur la base d'hypothèses de financement pour partie hasardeuses. L'excédent du compte « formation » était supposé, conformément à ce schéma, compenser le déficit anticipé du compte « rémunérations », sans que cet objectif de gestion ait été présenté aux administrateurs du GIP.

L'absence, dans ce contexte, d'examen préalable par les administrateurs du GIP, au premier rang desquels la DIGES et la DB, des hypothèses sous-jacentes au financement du CFA, n'a pas permis à l'État d'exercer le contrôle nécessaire sur le modèle économique du projet. Cette absence est d'autant plus problématique que la création du CFA a fait l'objet d'un soutien des pouvoirs publics, par l'intermédiaire de la ministre du travail, dans le contexte de la réforme du marché de l'apprentissage.

3.2.1 Une mise en œuvre défailante, un coût public important

Le programme pédagogique du CFA « Campus 2023 » s'est articulé autour de trois parcours (sport, sécurité et tourisme)⁸⁴, auxquels s'est ajouté un parcours spécifique pour les assistants des directeurs de sites déconcentrés, préparant à l'obtention de 10 certifications réparties sur trois niveaux de diplôme. Le GIP a bénéficié de l'appui technique de l'AFDAS, opérateur de compétences (OPCO), pour l'élaboration d'une certification spécifique pour le

⁸⁴ Le parcours « tourisme » devait permettre aux apprentis de participer au rayonnement de la Coupe du monde rugby en travaillant sur les enjeux d'attractivité des territoires et d'accueil des spectateurs. Le parcours « sécurité » reposait principalement sur le recrutement, en s'appuyant sur une société par actions simplifiées unipersonnelle (SASU) créée par le GIP, de 400 apprentis pour la sécurisation des « camps de base » des équipes. Cette dimension du projet a été abandonnée à l'été 2022, réduisant le parcours à une formation d'encadrant intermédiaire sur les métiers de la sécurité.

parcours « sport »⁸⁵, qui a fait l'objet d'une demande d'enregistrement au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) administré par *France Compétences*. Cet appui s'est prolongé dans le cadre de la préparation de l'offre de formation du parcours, qui a été externalisée au terme d'une consultation de marchés publics lancée dans l'urgence en janvier 2021 pour assurer le déploiement de l'offre de formation à compter de l'automne 2021, alors que 1 232 jeunes avaient été déjà recrutés par le GIP entre l'automne 2020 et la fin du premier trimestre 2021⁸⁶. Le défaut de structuration de l'offre de formation en amont de ces consultations, illustré par le refus d'enregistrement par *France Compétences* de la certification déposée par le GIP⁸⁷, sur le fondement d'une procédure dérogatoire accélérée applicable aux seuls métiers émergents ou particulièrement en évolution, s'est traduit par un taux d'infructuosité important ayant conduit à une multiplication des contrats conclus sans mise en concurrence⁸⁸.

Les objectifs de recrutements d'apprentis n'ont pas été définis en tenant compte des enjeux de soutenabilité du programme. 2 023 recrutements ont été annoncés au début de l'année 2020 sans que ce nombre puisse être justifié autrement qu'en référence à l'année 2023 et même près de 3 000 embauches ont été prévues au cours de son déploiement, sans que les besoins des structures sportives de la FFR susceptibles d'accueillir ces apprentis et la capacité de celles-ci à assurer leur encadrement n'aient été préalablement évalués et pas davantage les possibilités d'insertion ultérieure de ces apprentis sur des emplois pérennes. Le GIP ne disposant d'aucune compétence en matière d'apprentissage, l'équipe administrative s'est révélée peu expérimentée. L'exercice par le CFA de ses missions de suivi des apprentis et des structures d'accueil a été contraint par l'insuffisance des ressources internes du GIP, partiellement compensée par l'externalisation des fonctions de gestion de la paie et de suivi administratif des apprentis⁸⁹. Les fonctions de conception et de coordination du parcours pédagogique des apprentis n'ont été stabilisées qu'en cours de programme. En conséquence de ces conditions défailtantes de mise en œuvre, qui se sont ajoutées au défaut d'analyse tant des besoins du secteur que du vivier de candidats, les objectifs de recrutement d'apprentis⁹⁰ n'ont pas été atteints. Le taux de réalisation des objectifs de recrutement est de 43 % (soit 1 297 apprentis⁹¹), le taux de diplomation des apprentis du programme s'échelonnant entre 54 % et 98 % selon les certifications.

⁸⁵ Titre à finalité professionnelle « d'administrateur d'une structure sportive », dont la conception a fait l'objet d'un financement de l'AFDAS dans le cadre d'un engagement de développement de l'emploi et des compétences (EDEC).

⁸⁶ Soit 93 assistants directeurs de sites, positionnés auprès des sites de compétition dès décembre 2020, ainsi que 1 139 jeunes relevant du parcours « sports », qui ont suivi à compter de mars 2021 un programme de préparation au parcours d'apprentissage délivré par l'AFPA dans le cadre d'un contrat de professionnalisation expérimental.

⁸⁷ Le GIP a dû déposer en urgence deux certifications complémentaires au répertoire spécifique de *France Compétences* (« organisation des activités et des événements d'une structure sportive » et « administration d'une structure sportive »). La certification a finalement été enregistrée en octobre 2023, alors que les apprentis achevaient leur parcours de formation.

⁸⁸ Sur 80 contrats de formation, 37 ont fait l'objet de marchés publics, 32 ont été conclus de gré à gré et 10 ont fait l'objet de bons de commande.

⁸⁹ Le déploiement de l'outil de suivi des apprentis en structure d'alternance a été développé avec huit mois de retard, et son module dédié au suivi des visites pédagogiques n'a jamais été mis en œuvre. Le calendrier des premières visites pédagogiques n'a pas été respecté, faute de définition de leur prise en charge financière par le GIP dans les marchés de formation.

⁹⁰ L'identification des structures d'affectation des apprentis a été réalisée avec le concours de l'ANS et des DRAJES, le partenariat conclu avec le GIP prévoyant l'accueil de 530 jeunes par des structures non-affiliées à la FFR.

⁹¹ 1 773 contrats d'apprentissage, correspondant à 60 % des objectifs réévalués (3 000 apprentis), ont été signés par le GIP entre 2020 et 2023, mais 27 % des apprentis ne sont pas allés au bout de leur parcours.

Tableau n° 3 : Taux de réalisation des objectifs du programme « Campus 2023 »

<i>Parcours pédagogique</i>	Objectifs de recrutement d'apprentis	Nombre d'apprentis recrutés	Nombre d'apprentis en août 2023	Taux de rupture des parcours	Taux de réalisation des objectifs de recrutement
<i>Assistants directeurs de sites</i>	90	90	85	5,6%	94,4%
<i>Sport</i>	2 023	1 485	1 084	27,0%	53,6%
<i>Sécurité</i>	481	65	36	44,6%	7,5%
<i>Tourisme</i>	400	133	92	30,8%	23,0%
Total	2 994	1 773	1 297	26,7%	43,3%

Source : Cour des comptes, d'après données GIP « France 2023 »

Alors qu'elle n'a pas atteint ses objectifs quantitatifs, l'opération « Campus 2023 » n'en a pas moins mobilisé d'importants concours financiers publics pour un montant de 60,1 M€ : versements assurés par les opérateurs de compétence (36,5 M€) ; aides à l'embauche et au permis versées par l'Agence des Services et des Paiements⁹² (17,7 M€) ; aides à l'embauche des travailleurs handicapés versées par l'AGEFIPH (0,2 M€) ; subvention versée par l'ANS au titre du soutien à l'apprentissage dans le monde du sport (3 M€) ; subventions versées par les régions (2,2 M€). Il en résulte, en tenant compte du taux de rupture des parcours⁹³ et en ne considérant que les financements des OPCO pour la formation effectivement consommés (25,3 M€), un coût public moyen par apprenti élevé de 37 548 €, auquel s'ajoute le coût à la charge directe du GIP, en l'espèce à titre principal des rémunérations non couvertes par les aides publiques, soit environ 25 290 € par apprenti. Le coût total par apprenti peut donc être estimé à 62 838 €.

3.2.2 Un coût très élevé pour « France 2023 »

Les budgets prévisionnels de l'opération « Campus 2023 » établis en 2020 et 2021, dont les hypothèses sous-jacentes étaient faiblement documentées et la présentation globalisée par la fusion des comptes « rémunération » et « formation », étaient supposés équilibrés, voire excédentaires⁹⁴. La progression envisagée du chiffre d'affaires résultait de l'élargissement des parcours et d'une évolution des niveaux de diplômes dans l'objectif de maximiser le niveau de prise en charge des coûts de formation, ainsi que d'une augmentation des prévisions de recettes, principalement des aides à l'embauche.

Le budget tenant compte des obligations de comptabilité analytique présenté lors de la revue budgétaire de janvier 2023 a mis en évidence, contrairement aux prévisions initiales, un déficit prévisionnel de 11,7 M€ résultant de dépenses de rémunération des apprentis nettement supérieures aux aides à l'embauche versées l'État (- 28,7 M€) et un excédent de 17 M€ du

⁹² L'Agence de Services et de Paiements (ASP) est un organisme de paiement public intervenant dans la mise en œuvre de politiques publiques. A ce titre, il assure le versement des aides relevant de la politique de l'apprentissage.

⁹³ Le calcul est réalisé en considérant les 1 297 apprentis ayant achevé leur parcours. Sur la base d'un calcul annualisé, en tenant compte pour chaque exercice des recettes et des dépenses réalisées se rapportant au nombre d'apprentis accueillis par le CFA, le coût moyen d'un apprenti s'est élevé à 24 000 € pour le GIP, et le coût public moyen par apprenti à 18 000 €.

⁹⁴ L'excédent de 8 M€ envisagé en juillet 2020 résultait en réalité de la non prise en compte des dépenses administratives à la charge du GIP et était donc erroné.

compte « formation » alimenté à titre principal par les OPCO. Dans le cadre des opérations de clôture, un déficit plus important (- 15,9 M€) a été constaté, le déficit du compte « rémunérations » s'élevant à 33,0 M€ et l'excédent du compte Formation à 17,1 M€ (cf. annexe n° 4). L'opération « Campus 2023 », déstabilisante pour l'organisation du GIP, a engagé en sus, comme évoqué *supra*, des surcoûts d'organisation de près de 4 M€.

Tableau n° 4 : Comparaison des résultats prévisionnels et du résultat final du programme « Campus 2023 »

En M€	Budget initial	Budget prévisionnel	Budget prévisionnel	Résultat final 2023	
	juin 2020	juillet 2020	juin 2021	Compte « rémunérations »	Compte « formation »
<i>Recettes</i>	59,7	81,2	112,8	23,9	42,3
<i>Dépenses</i>	59,2	73,2	112,0	56,9	25,2
Résultat	0,5	8,0	0,8	- 33,0	+ 17,1

Source : Cour des comptes d'après données GIP « France 2023 »

L'excédent de 17,1 M€ enregistré sur le compte « formations » n'est pas justifié et demeure inexpliqué. Dès lors, soit les niveaux de prise en charge de *France Compétences* sont excessivement élevés, soit les coûts des formations mises en œuvre sur appel d'offres par le GIP ont été anormalement bas pour des raisons qui interrogent en conséquence sur la qualité de ces prestations.

La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) indique, sur le fondement des règles applicables à la dissolution des GIP⁹⁵, que la décision d'affectation de cet excédent relève de la compétence des instances statutaires de « France 2023 ». À la date du présent rapport, il est envisagé que cet excédent soit reversé par le GIP à la FFR qui le reverserait à l'AFDAS, ce qui lui ouvrirait droit au financement des actions de formations qu'elle conduit habituellement pour ses salariés et ceux de ses ligues régionales, comités départementaux et clubs, ainsi que de ses bénévoles.

*

Si elle répondait à des enjeux de professionnalisation du rugby français, la création du programme « Campus 2023 », sur le modèle d'un CFA d'entreprise adossé au comité d'organisation de la Coupe du monde de rugby, s'est montrée inadaptée.

Sa mise en œuvre n'a pas permis d'atteindre les objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés, tout en générant d'importants risques de gestion pour le GIP et grevant son résultat financier. Son coût global (plus de 80 M€) et le coût estimé par apprenti (62 838 €) sont élevés. Si 1 297 jeunes ont pu à cette occasion bénéficier, avec succès pour la plupart, d'une formation diplômante et d'une expérience unique, le bilan en termes d'insertion dans l'emploi sportif paraît incertain.

⁹⁵ Article 117 de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

Seuls 250 de ces apprentis bénéficient actuellement d'un programme d'insertion dans l'emploi dans des structures sportives⁹⁶, principalement de la FFR, pour lequel il a été nécessaire de mobiliser en sus 9 M€, financés à hauteur de 45% par le GIP et 55 % par l'ANS (soit 36 000 € par emploi).

Le coût final de l'opération « Campus 2023 » par emploi créé et pérennisé pour les apprentis apparaît donc là encore élevé. Si l'idée d'associer les GESI au développement de l'apprentissage dans le secteur du sport pour contribuer à la professionnalisation des structures sportives ne doit pas être abandonnée, elle gagnerait à reposer sur un modèle moins contraignant pour la structure organisatrice, en étant déléguée à des opérateurs spécialisés ainsi qu'en associant de manière anticipée l'État à la définition des objectifs poursuivis et à la préfiguration du projet.

3.3 Le fonds de dotation « Rugby au cœur » : un objectif de ressources privées non atteint, une stratégie d'intervention diluée, un coût de gestion important

« Rugby au cœur » est un fonds de dotation faisant appel à la générosité du public et au mécénat en contrepartie de déductions fiscales pour financer un programme d'actions philanthropiques associées à la Coupe du monde de rugby. Sa création est intervenue en 2019, dans un calendrier contraint et sans examen approfondi de son modèle économique et de sa stratégie d'intervention, sa reconnaissance par *World Rugby* comme œuvre de bienfaisance officielle de l'événement en juin 2021 étant intervenue tardivement.

La mise en œuvre de « Rugby au cœur » devait faire appel à un large spectre de donateurs, composés à titre principal du monde économique, de la « famille du rugby » et d'un réseau de donateurs pionniers, pour un montant prévisionnel de 4,2 M€ entre 2020 et 2023. Le fonds n'a finalement réuni que 2,1 M€, dans un contexte économique marqué par la crise sanitaire, dont près de la moitié (1 M€) en provenance du GIP et du GIE pour pallier l'échec de l'appel à la générosité publique ainsi que de l'appel au mécénat. Les fonds collectés au titre du mécénat proviennent, au demeurant, principalement d'entreprises ayant déjà signé des contrats de partenariat avec le GIP (cf. annexe n° 5).

⁹⁶ Le taux d'insertion dans l'emploi des 1 014 autres apprentis n'est pas connu.

Tableau n° 5 : Bilan de la stratégie de captation de recettes du Fonds de dotation « Rugby au cœur » ventilé par type de financeur

<i>En euros</i>	Objectif de financement	Montant collecté
<i>Contributions en numéraire et en nature du GIP et du GIE</i>	0	1 026 885
<i>Mécénat</i>	3 305 000	423 676
<i>Soirées de gala</i>	490 000	378 650
<i>Appels à la générosité publique</i>	400 000	192 392
<i>Mécénat de compétence</i>	0	110 100
<i>Divers</i>	0	620
Total	4 195 000	2 132 324

Source : Cour des comptes, d'après Fonds de dotation « Rugby au cœur »

Les objectifs du fonds de dotation, fixés à 500 projets⁹⁷, n'ont pas été atteints. Au terme des sept appels à projets conduits entre 2020 et 2023, 215 projets ont fait l'objet d'une décision de subventionnement, auxquels s'ajoutent 22 projets portés par les ligues régionales de rugby dans le cadre d'un appel à projets spécifique. Seuls 203 projets ont été menés à leur terme pour un montant de 979 793 € correspondant à un financement moyen de 4 826 €. En outre, quatre projets à dimension internationale ont été soutenus pour un montant total de 218 852 €. Le coût de gestion de ce dispositif (708 796 €, soit plus du tiers des dépenses) résultant de la multiplication de projets, certes tous justifiables en soi mais sans action structurante pour le développement du rugby, apparaît prohibitif.

Alors que l'intervention du fonds de dotation a été mise en avant comme l'une des principales réussites de la stratégie de RSE de la Coupe du monde de rugby 2023⁹⁸, son bilan est très éloigné de l'ambition initiale. Rien ne justifie la mise en place de ce dispositif d'appel à la générosité publique qui n'a donné aucun résultat tangible sur ses ressources et dont les dépenses n'ont pas eu davantage de caractère structurant pour le développement du rugby. Au prétexte de les mobiliser dans la perspective de la Coupe du monde et d'anticiper son héritage, il a surtout permis de distribuer largement des subventions de montants peu élevés aux clubs de rugby et aux structures affiliées à la FFR.

⁹⁷ Le montant maximal de subvention a été limité à 5 000 € par projet dès le premier appel à projets, puis porté à 10 000 € pour l'appel à projets lancé au printemps 2023 à destination des ligues régionales de rugby.

⁹⁸ Un fonds de dotation a depuis été créé par la FFR, en 2024, reprenant le nom « Rugby au cœur ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La préparation de la Coupe du monde de rugby a été fragilisée par une analyse insuffisante des choix stratégiques réalisés, sans avoir été soumis aux instances, par la direction générale du comité d'organisation.

L'ambition associée à la stratégie de RSE du GIP s'est traduite par une multiplication de projets périphériques extérieurs aux obligations du contrat d'organisation, sous la forme d'actions disparates conçues sans considération préalable des contraintes liées à la livraison de l'évènement, ni analyse de leur faisabilité opérationnelle et de leur impact financier. Il en a résulté une forte contrainte opérationnelle pour les services du GIP, compte tenu d'un manque de ressources et de la concomitance entre le calendrier de déploiement des projets et l'accélération des opérations préalables à la livraison du tournoi, renforcée par une faible structuration du pilotage des projets de RSE.

C'est notamment le cas de la création du programme « Campus 2023 », sur le modèle d'un CFA d'entreprise adossé au comité d'organisation de la Coupe du monde de rugby qui, si elle répondait à des enjeux de professionnalisation du rugby français, s'est montrée inadaptée. Il en est de même du fonds de dotation « Rugby au cœur », dispositif d'appel à la générosité publique et au mécénat pour financer un programme d'actions philanthropiques associées à la Coupe du monde de rugby, qui n'a donné aucun résultat tangible en termes de ressources, dont les dépenses n'ont pas eu davantage de caractère structurant pour le développement du rugby et dont le coût de gestion s'est révélé prohibitif.

Il est donc impératif de circonscrire, dès la phase de candidature, les objectifs de RSE assignés aux grands évènements sportifs internationaux, de veiller à leur articulation avec les autres engagements pris dans le cadre de la candidature, et d'anticiper les conditions de leur réalisation dans la planification des opérations. Le respect de cet impératif doit s'appuyer sur un processus d'analyse d'opportunité et de revue des projets portés par la structure organisatrice associant les instances de régulation et le conseil d'administration.

Au surplus, l'association des grands évènements sportifs internationaux au développement de l'apprentissage gagnerait à être déléguée à des opérateurs spécialisés, ainsi qu'à associer de manière anticipée l'État à la définition des objectifs poursuivis.

4 LES DROITS D'HOSPITALITÉS ET VOYAGES : UN COÛT D'ACQUISITION EXCESSIF, UN MODÈLE ÉCONOMIQUE DÉSÉQUILIBRÉ, UN DÉFICIT MAJEUR

Les conditions d'acquisition par la FFR auprès de *RWCL* des droits commerciaux des hospitalités et voyages pour un montant de 81,3 M€ et leurs modalités de gestion conduisent à un déficit final de cette opération *a minima* de - 20,6 M€, qui pourrait être porté, en cas d'issue défavorable des contentieux fiscaux et commerciaux en cours, à - 53 M€⁹⁹. Ce déficit final substantiel (40 % du chiffre d'affaires du GIE « Rugby Hospitalités et voyages » hors billetterie¹⁰⁰) explique pour une large part, avec « Campus 2023 », le résultat négatif de la Coupe du monde de rugby 2023.

4.1 Un coût d'acquisition élevé, un groupement économique de circonstance avec *Sodexo Sports et Loisirs* qui n'a pas perduré

4.1.1 Un coût d'acquisition excessif non justifié par une étude de marché préalable

Sur la base d'un potentiel estimé de 336 936 places d'hospitalités commercialisables, soit en moyenne 10 % des places disponibles par stade¹⁰¹, le dossier de candidature de la FFR du 1^{er} juin 2017 reposait sur un objectif de commercialisation de 176 692 *packages* d'hospitalités¹⁰², un chiffre d'affaires prévisionnel de 166,8 M€ (hors billetterie¹⁰³) et un profit final de 17,2 M€, déduction faite de la redevance versée à *RWCL* et des dépenses prévisionnelles du programme. Le plan d'affaires annexé au pacte d'actionnaires signé entre la FFR et la société *Sodexo Sports et Loisirs* le 12 septembre 2017 retenait pour sa part trois scénarios de ventes de *packages* d'hospitalités, allant de 176 742 à 316 900 avec un scénario intermédiaire de 240 200 pour des chiffres d'affaires hors billetterie allant de 166,8 M€ à 304,7 M€ et des prévisions de résultats positifs allant de 17,1 M€ jusqu'à 113,9 M€.

Ni la FFR, ni le GIE et le GIP n'ont été en mesure de transmettre à la Cour les études de marchés préalables justifiant de ces objectifs. Or, d'une part, les objectifs de ventes de *packages* retenus successivement par la FFR et *Sodexo* était très nettement supérieurs (a minima de 70 % et jusqu'à plus de 300 %) à celui constaté pour les précédentes éditions de la

⁹⁹ Compte tenu notamment des avis de redressements fiscaux sur la TVA applicable à la vente de billets associés à des prestations de voyages et des prestations d'hospitalités intervenus le 22 décembre 2024 (20,7 M€) qui font l'objet d'une contestation de la part du GIE. Celui-ci pourrait être ramené à - 32,3 M€ si ce contentieux fiscal se concluait en faveur du GIE et à - 20,6 M€ au mieux en cas d'issue favorable, néanmoins très peu probable dans leur intégralité, du contentieux en cours avec le groupe *Daimani* (cf. infra, 4.4).

¹⁰⁰ Le GIE a acheté au GIP et vendu à ses prestataires d'hospitalités des billets de catégorie Or au prix public, sans marge et sans risque pour lui, pour un montant de 90,98 M€.

¹⁰¹ Réparties pour moitié entre les places dites « cocktail » et les places dites « dîners ».

¹⁰² Dont 141 942 places « dîners » et 34 750 places « cocktail ».

¹⁰³ 223,2 M€ en incluant les achats et reventes de billets associés aux *packages*, achetés par le GIE au GIP et revendus sans marge aux opérateurs chargés de leur vente.

Coupe du monde¹⁰⁴ et, d'autre part, les capacités réelles des stades ont été surestimées¹⁰⁵. Au surplus, 39 % des *packages* commercialisables, couplés à un billet de catégorie supérieure dite « OR », concernaient des prestations d'hospitalités organisées à l'extérieur des stades et, pour moins de 20 %, organisées sous forme de prestations de type « cocktail ». Ce choix, qui visait à maximiser les revenus de *packages*, était à l'évidence en contradiction avec la réalité du marché et les attentes de la clientèle des hospitalités.

Ces hypothèses du dossier de candidature, excessivement optimistes et pour partie erronées, auraient dû attirer l'attention, si ce n'est de *RWCL*, au moins des administrateurs de la FFR. Elles auraient dû être questionnées à l'appui d'un audit préalable indépendant du dossier de candidature, audit qui aurait été nécessaire et justifié au regard des montants engagés et des risques afférents. Elles ont pourtant été confirmées et même amplifiées par la seule étude mise à disposition de la Cour, en l'espèce celle réalisée par le cabinet *Deloitte* en novembre 2018¹⁰⁶. Cette étude, intégrant contrairement au dossier de candidature les prestations « Voyages » ainsi que les nuitées vendues par une centrale de réservation, avançait une hypothèse centrale de vente de 225 000 *packages* de voyages, 213 630 *packages* d'hospitalités et 255 452 nuitées dégageant une marge de 118,8 M€ et un résultat final pour le GIE de 29,9 M€ après paiement de la redevance à *RWCL* et des coûts de gestion¹⁰⁷.

Si ces prévisions, validées alors par le cabinet *Deloitte*, ont été établies sur la base de taux prévisionnels de fréquentation appliqués aux capacités d'accueil des stades, elles l'ont été en méconnaissance de l'évolution du marché des prestations d'hospitalités, constatée notamment en France après l'adoption en décembre 2016 de la loi dite « Sapin II » relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique¹⁰⁸ qui a considérablement limité ces achats de prestations par les entreprises, et amplifiée par l'évolution du contexte économique consécutif à la crise sanitaire de 2020 et au conflit en Ukraine à compter de 2022.

Les objectifs retenus successivement dans le dossier de candidature, dans le pacte d'actionnaires ou dans l'étude *Deloitte* pour justifier le prix d'acquisition et son modèle économique sous-jacent au prix d'acquisition, en contradiction avec la réalité et le potentiel de ce marché, n'ont pas été atteints, alors même que le nombre de *packages* d'hospitalités finalement vendus (117 035) est le plus élevé depuis 1987.

4.1.2 Un groupement économique de circonstance entre la FFR et Sodexo Sports et Loisirs dont les accords n'ont pas perduré

La création par la FFR et *Sodexo Sports et loisirs* d'un GIE résultait d'une part de l'obligation pour la FFR d'apporter à *RWCL* la garantie qu'il exigeait pour le paiement de la

¹⁰⁴ 108 514 en 2007 en France et 77 000 en 2015 en Angleterre.

¹⁰⁵ Ainsi, s'agissant du Stade de France, alors que les matchs sont configurés pour 77 000 sièges dont 8 900 à prestations (6 000 en salons et 2 900 en loges privatives), la capacité retenue dans le dossier de candidature était de 16 609. Il en était de même pour le stade de Marseille (5 229 places annoncées pour 3 680 réellement disponibles) ou Lille (5 379 places annoncées pour une capacité commerciale réelle de 2 833 places).

¹⁰⁶ Étude *Deloitte*, « Programme Hospitalités et voyages - revue de business plan et formalisation du plan de cash-flow », novembre 2018.

¹⁰⁷ Le scénario bas reposait sur la vente de 167 400 *packages* d'hospitalités et dégageait un résultat de 15,2 M€, le scénario haut 216 714 *packages* d'hospitalités et un résultat de 36,3 M€.

¹⁰⁸ Loi n° 2016-1691 du 2 décembre 2016.

redevance d'exploitation de ces droits¹⁰⁹. Elle découlait d'autre part de la nécessité pour la FFR, qui n'a pas pour mission principale de gérer ce type d'activité et n'en a pas les compétences, de s'appuyer sur un partenaire industriel.

Aucun document permettant de connaître les conditions dans lesquelles et les raisons pour lesquelles la FFR a fait appel à cette société, certes *leader* de ce marché sur le plan mondial, n'a pu être mis à disposition de la Cour. Ce choix, justifié par le premier directeur général du GIP par le fait que cette société était membre du comité de soutien à la candidature de la FFR dont elle avait participé au financement, n'a été précédé d'aucune procédure particulière d'appel à manifestation d'intérêt et encore moins de mise en concurrence, alors même que le pacte d'actionnaires reposait, en contrepartie de l'engagement de *Sodexo Sports et loisirs*, sur l'octroi à cette société de l'exclusivité de la mise en œuvre opérationnelle des prestations d'hospitalités dans les neuf stades de la Coupe du monde. Si, au regard de la jurisprudence de l'Autorité de la concurrence, il est peu probable que cette disposition ait été en l'état constitutive d'une atteinte au droit de la concurrence, l'opacité qui a prévalu dans le choix de cette société demeure.

En tout état de cause, cette alliance de circonstance entre la FFR et *Sodexo Sports et Loisirs* n'a pas résisté à la réalité du marché et cette société s'est retirée du GIE à la suite de la signature, le 20 septembre 2019, d'un protocole transactionnel entre *Sodexo Sports et Loisirs*, la FFR et le GIE et le GIP (cf. infra, 4.2). Comme l'indique le procès-verbal des décisions de l'associé unique de *Sodexo Sports et Loisirs* du 5 septembre 2019, ce retrait résulte d'un désaccord, non seulement sur la révision des statuts du GIE et l'entrée du GIP en lieu et place de la FFR, mais également et surtout sur la remise en cause dans le pacte d'actionnaires de l'exclusivité qui lui avait été promise dans le cadre du pacte d'actionnaires pour la production des hospitalités dans les neuf stades de compétition¹¹⁰, ce qui rompait pour *Sodexo Sports et Loisirs* l'équilibre sur lequel avait été constitué le groupement¹¹¹.

Avec le départ de *Sodexo Sport et loisirs*, les raisons pour lesquelles le GIE a été constitué pour gérer le programme des hospitalités et voyages (s'appuyer sur un opérateur reconnu pour gérer le programme de commercialisation des hospitalités et apporter par la présence d'un opérateur économique à la surface financière solide la garantie demandée par *RWCL*) ont disparu. Alors que le retrait de *Sodexo Sports et Loisirs* aurait dû entraîner la dissolution du GIE et la reprise de ses droits et obligations par le GIP, son maintien dans des conditions juridiques incertaines exposées ci-après, et donc la dissociation et la complexité juridique et organisationnelle qui en ont résulté, ont accentué les défaillances déjà constatées dans le pilotage de l'organisation de la Coupe du monde de rugby.

¹⁰⁹ Apportée en l'espèce par cette société du fait de la responsabilité solidaire des membres d'un GIE.

¹¹⁰ Si les contrats de mise à disposition des stades imposaient que ceux-ci soient libres de toute concession, d'une part les concessionnaires en place n'étaient pas tenus de mettre à disposition leurs propres installations, rendant de fait la présence d'autres prestataires improbable, l'absence d'appels d'offres pour ces prestations n'était pas envisageable au regard du droit de la concurrence. *Sodexo Sports et Loisirs* n'était alors gestionnaire des prestations d'hospitalité que dans deux des neuf stades seulement, à savoir Marseille et, partiellement, au Stade de France.

¹¹¹ *Sodexo Sports et Loisirs* s'était en effet engagée dans le GIE, avec les risques afférents de son modèle économique, dans l'objectif de prendre pied, au-delà de l'événement, dans ces stades pour en obtenir ultérieurement la gestion des hospitalités.

4.2 Une gouvernance défailante

La création du GIE en 2017 entre la FFR et *Sodexo Sports et loisirs* n'appelle pas d'observations de principe sur son fondement juridique dès lors que celui-ci visait à prolonger l'activité économique de ses membres¹¹². Le conseil d'administration du GIE était alors composé de deux administrateurs (un pour la FFR et un pour *Sodexo Sports et loisirs*)¹¹³, un contrôleur de gestion étant par ailleurs désigné par la FFR et un contrôleur des comptes par *Sodexo Sports et loisirs*. Le pacte d'actionnaires annexé aux statuts, réputé confidentiel, rappelait en substance l'objet du GIE, l'engagement d'exclusivité au profit de *Sodexo Sports et loisirs* de la production opérationnelle des hospitalités dans les stades accueillant les matchs de la Coupe du monde de rugby et la nécessité de l'accord des parties sur les décisions de gestion.

Aucun document attestant de la réunion des instances du groupement entre septembre 2017 et janvier 2020 n'a pu être produit à la Cour¹¹⁴ et le groupement n'a eu aucune activité en 2018 et 2019¹¹⁵. En l'absence de désignation d'un administrateur-délégué, le directeur général du GIP s'est impliqué dans la gestion du GIE, alors qu'il n'en avait ni le mandat et la qualité, avant que le président du GIE lui en donne, le 21 septembre 2019, mandat provisoire, dans l'attente de la modification des statuts du GIE par son assemblée générale et son nouveau conseil d'administration.

L'entrée du GIP au sein du GIE en lieu et place de *Sodexo Sports et Loisirs* est intervenue sans que l'État n'en ait été préalablement informé et que le conseil d'administration du GIP et le comité directeur de la FFR en aient préalablement délibéré. Si ceux-ci avaient délibéré favorablement, respectivement le 1^{er} février et le 29 mars 2019, sur le principe de l'entrée du GIP au sein du GIE en lieu et place de la FFR à hauteur de 45 % des parts et des droits de vote (la FFR gardant 5 parts et 10 % des droits de vote)¹¹⁶, ils n'ont pas été saisi du projet de protocole transactionnel actant l'entrée du GIP en lieu et place du partenaire industriel (à hauteur de 45 % des parts et droits de vote, la FFR en gardant 55 %), opération de nature substantiellement différente sur le plan juridique et économique.

Par ailleurs, ni la décision de faire entrer le GIP au sein du GIE en lieu et place de la FFR et pas davantage celle de substituer le GIP à *Sodexo Sports et Loisirs* n'ont été précédées d'un examen du modèle économique du GIE et de ses risques, alors même que l'entrée du GIP dans le GIE exposait la FFR et l'État à de nouveaux risques. La FFR, qui partageait les risques avec *Sodexo*, s'est finalement trouvée *de facto* exposée à hauteur de plus de 80 % dans le GIE et l'État à hauteur d'environ 20 %.

¹¹² Conformément aux articles L. 251-1 à L. 251-23 du code de commerce.

¹¹³ Se partageant les fonctions de président (FFR) et de secrétaire du conseil d'administration (*Sodexo Sports et Loisirs*).

¹¹⁴ A l'exclusion d'échanges de mails à l'automne 2018 relatifs à la convocation d'un conseil d'administration qui ne s'est probablement jamais physiquement tenu et a donné lieu à un procès-verbal des « décisions écrites du conseil d'administration » du 18 février 2019 ayant pour seul objet de désigner un cabinet d'expertise comptable.

¹¹⁵ Comme en attestent les comptes du groupement de 2018 et 2019 qui enregistrent, en l'absence de produits d'exploitation, des pertes de - 148 874 €, le bilan n'enregistrant que les dettes liées aux paiements à effectuer à RWCL.

¹¹⁶ Le conseil d'administration du GIP avait également désigné par anticipation trois représentants au sein du GIE, à savoir le directeur général du GIP, le directeur administratif et financier et le représentant de l'État, en l'espèce le représentant de la direction du budget. Il avait également désigné le directeur général du GIP en qualité d'administrateur-délégué du GIE, ce qui n'était pas dans ses attributions mais dans celles du conseil d'administration du GIE. Ces décisions étaient alors sans portée juridique en l'absence de modification des statuts du fait de l'opposition de *Sodexo Sports et loisirs* à la remise en cause du pacte d'actionnaires et de sa contestation de toute convocation à ce sujet de l'assemblée générale du groupement.

La signature de ce protocole par la FFR et par le GIP a été effectuée en méconnaissance des dispositions des statuts de la FFR et du GIP. S'agissant de la FFR, le pouvoir donné alors par le président de la FFR à l'avocat la représentant (qui a également représenté le président du GIE et le directeur général du GIP lors de cette signature) ne repose sur aucune délibération du comité directeur ou même du bureau directeur de la FFR. S'agissant du GIP, seul le conseil d'administration était habilité à décider de l'entrée du GIP dans le GIE dans les conditions exposées dans le protocole¹¹⁷. Le directeur général du GIP n'était pas en droit de procéder à cette signature et n'avait pas délégation pour le faire¹¹⁸, en l'absence de délibération préalable du conseil d'administration du GIP.

De même, les conditions dans lesquelles l'assemblée générale du GIE et le conseil d'administration se sont tenus le dimanche 2 février 2020 pour modifier les statuts du GIE en conséquence et désigner le directeur général du GIP administrateur-délégué du GIE n'ont pas respecté les dispositions des statuts du GIE¹¹⁹. Le représentant de l'État, dont la mention manuscrite apposée sur le procès-verbal¹²⁰ atteste de la conscience des enjeux des délibérations de l'assemblée générale et du conseil d'administration du GIE, aurait dû s'opposer à la réunion de ces instances, comme les dispositions statutaires le lui permettaient.

Le directeur général du GIP, outrepassant les pouvoirs qui lui étaient attribués, a ainsi mis les instances de gouvernance du GIP et, en particulier, les représentants de l'État devant le fait accompli. Or, avec le retrait de *Sodexo Sports et Loisirs*, le maintien du GIE, problématique sur le plan de la gouvernance d'ensemble de la préparation de la Coupe du monde de rugby comme sur le plan opérationnel, n'avait plus aucune justification. Il eût été alors plus pertinent, en l'absence de partenaires autres que ceux représentés au sein du GIP, de supprimer le GIE et faire reprendre les droits d'hospitalités et de voyages par le GIP. Un tel choix aurait eu pour conséquence immédiate de soumettre la gestion des droits commerciaux d'hospitalités et de voyages aux comités d'audit et d'éthique du GIP et, surtout, aux dispositions du code de la commande publique pour la conclusion des contrats de commercialisation de ces prestations par des tiers.

¹¹⁷ Article 5.2.7 de la convention constitutive du GIP : « *Le conseil d'administration est compétent pour délibérer sur les conditions dans lesquelles le groupement peut prendre des participations ou s'associer au sein d'entités dont l'action complète, directement ou indirectement, les missions du groupement* ».

¹¹⁸ À l'appui du protocole transactionnel, ont été joints, d'une part le procès-verbal du conseil d'administration du GIP du 15 mai 2018 qui délègue au directeur général le pouvoir d'ester en justice et de transiger au nom et pour le compte du GIP et, d'autre part, le pouvoir donné par celui-ci à l'avocat représentant également la FFR et le GIE de signer le protocole transactionnel. En aucun cas, la délégation du 15 mai 2018 n'autorisait le directeur général à engager le GIP par la signature de ce protocole. Celle-ci ne relevait pas davantage des attributions du directeur général (article 5.4.7 des statuts du GIP) et notamment pas du pouvoir de traiter toutes les questions ayant un caractère d'urgence, ce dont ne pouvait relever ce protocole.

¹¹⁹ Aucune pièce attestant de la convocation régulière au regard des statuts du GIE de ces deux instances n'a pu être produite et pas davantage les dossiers transmis aux administrateurs, alors même que l'importance des points mis à l'ordre du jour l'auraient exigé. Par ailleurs, le cadre dans lequel elles se sont tenues, le 2 février 2020 à 12 heures dans le salon « Élyséum » du Stade de France dans le cadre des hospitalités précédant le premier match du Tournoi des VI Nations opposant l'équipe de France à l'Angleterre, ne manque pas de surprendre.

¹²⁰ « *La direction du budget souligne que l'évolution de la gouvernance du GIE est différente des modalités votées en conseil d'administration du GIP en mars 2019 : composition du CA GIE différente ; droits de vote répartis différemment ; parts sociales attribuées différemment. En tant qu'administrateur du GIP, la direction du budget considère que la nouvelle composition du GIE aurait nécessité une meilleure information du conseil d'administration du GIP, en particulier sur le modèle économique du GIE sans partenaire privé désormais et sur le degré de risque auquel est exposé le GIP dans ce format. Ce n'est pas conforme à ce qui a été exprimé par l'État qui souhaitait que l'ensemble des actifs de la Coupe du monde de rugby 2023 soient sous le contrôle du GIP par une meilleure coordination, avec le GIP à 50 % des droits de vote au GIE. De plus, la question de la limitation de la responsabilité solidaire de l'État devra être posée et discutée. La FFR et le GIP prennent acte de cette position et le GIP s'engage à présenter le dossier avec précision lors de son prochain conseil d'administration* ».

L'urgence évoquée pour justifier de l'absence de convocation préalable du conseil d'administration du GIP et les conditions de signature dudit protocole, à savoir que *RWCL* aurait été susceptible, en cas de suppression du GIE et du transfert de ce contrat au GIP (en tout état de cause contrôlé à 67 % par la FFR, signataire dudit contrat du 7 décembre 2017), de remettre en question la cession des droits de commercialisation des prestations d'hospitalités et de voyages, n'est pas avérée. En effet, *RWCL*, dont l'accord faisait l'objet d'une condition suspensive dudit protocole, a finalement accepté le retrait de *Sodexo* dont la présence au sein du GIE répondait à la demande de garantie de *RWCL* du fait de la responsabilité illimitée des membres du GIE. En tout état de cause, ce point aurait dû être débattu de façon claire et transparente entre la FFR, l'État et *RWCL* et faire l'objet de délibérations adéquates du conseil d'administration du GIP.

Le conseil d'administration du GIE s'est réuni à quatre reprises en 2020 et seulement à deux reprises en 2021 et en 2022. La refonte de la stratégie commerciale du groupement n'a fait l'objet d'aucune consultation préalable du conseil d'administration du GIE et *a fortiori* de celui du GIP. L'inflexion stratégique qui a accompagné le retrait de la société *Sodexo Sports et Loisirs*, jusqu'alors unique opérateur pressenti pour la commercialisation du programme d'hospitalités et de voyages et principal garant des droits achetés à *RWCL*, n'a été présentée au conseil d'administration du GIP que postérieurement aux premières décisions d'application de cette nouvelle stratégie.

La dissociation de la commercialisation par des opérateurs différents des programmes d'hospitalités et de voyages, leur partition à l'échelle de chaque stade et, surtout, la dissociation de la commercialisation des prestations d'hospitalités à l'international n'ont fait l'objet ni d'une analyse de risques préalable, ni de délibérations des conseils d'administration du GIP et du GIE et pas davantage d'un suivi par les instances du GIE comme d'une information suffisamment précise du conseil d'administration du GIP. Il en va de même pour la signature des contrats de commercialisation en découlant qui n'ont été ni présentés, ni débattus et validés par le conseil d'administration du GIE alors même que les modalités d'attribution de ces contrats et leur contenu posent question. Cette défaillance des instances du GIE n'a permis à aucun moment un contrôle et un débat contradictoire sur les choix stratégiques successifs mis en œuvre et sur les risques associés, les présentations sous forme d'informations faites au conseil d'administration étant trop générales voire biaisées, en particulier sur l'avancement du programme de commercialisation des droits.

À la suite de la crise de gouvernance de l'été 2022 et de la désignation du nouveau directeur général du GIP en qualité d'administrateur-délégué du GIE, le conseil d'administration du GIE a été réuni plus régulièrement. Les mêmes principes de gouvernance que ceux alors adoptés par le GIP ont été institués et, notamment, le contrôle permanent du comité d'audit du GIP sur les activités du GIE. Nonobstant ces évolutions salutaires des pratiques de gouvernance du GIE, les informations sur la trajectoire d'exécution de la commercialisation du programme d'hospitalités et de voyages sont restées succinctes, les présentations budgétaires ne rendant pas compte de la complexité du modèle de gestion des droits mis en place et ne permettant pas aux administrateurs de mesurer les risques associés à la commercialisation du programme.

Ce défaut essentiel d'information du conseil d'administration a perduré jusqu'à la fin de l'année 2023 du fait de l'absence de comptabilité analytique et d'outils de *reporting* adaptés. Ainsi, la présentation des comptes prévisionnels du GIE lors du conseil d'administration du GIP du 2 février 2023 qui, pour la première fois, prenait connaissance du bilan consolidé des

entités liées à l'organisation de la Coupe du monde faisait encore état d'un résultat prévisionnel positif du GIE de 5 M€ et il aura fallu attendre le mois de juillet 2023 pour qu'il soit informé du risque de déficit majeur de la gestion des droits de commercialisation des hospitalités et voyages.

4.3 Un modèle économique déséquilibré, une fuite en avant qui a conduit à des erreurs majeures

Les décisions stratégiques successives prises entre avril 2019 et novembre 2021 pour commercialiser les droits d'hospitalités et de voyages traduisent, faute d'un modèle économique viable du seul fait du montant d'acquisition de ces droits, des prises de risques toujours plus grandes dans l'espoir de réaliser des objectifs de ventes et de chiffre d'affaires permettant d'équilibrer *in fine* le compte de résultat du GIE.

4.3.1 Une stratégie de commercialisation risquée et contestable

4.3.1.1 Une dissociation problématique de la commercialisation des prestations de voyages et des prestations d'hospitalités par des opérateurs différents

Le choix, dès avril 2019, de confier la commercialisation des prestations d'hospitalités, des prestations de voyages et des prestations d'hôtellerie à des opérateurs différents a eu *in fine* des conséquences très négatives sur la commercialisation des hospitalités. Si ces prestations sont complémentaires sur les marchés, elles sont également concurrentes, la vente des prestations de voyages moins chères étant susceptibles de « cannibaliser » celle des prestations d'hospitalités du fait de la mise en place de deux réseaux concurrents¹²¹.

Cette décision a été prise à la suite d'une consultation informelle de gré à gré¹²² pour concéder la gestion des droits du programme officiel d'hospitalités et de voyages auprès de trois opérateurs, les sociétés *Match Hospitality* et *STH*, opérateurs mondiaux majeurs dans le domaine des hospitalités, et le groupe français *Couleur*. *Match Hospitality* a fait alors une offre à hauteur de 62 M€ intégrant un engagement ferme d'achat de 125 000 billets sous la condition qu'il n'y ait pas de programme parallèle de vente de voyages qu'il se proposait de racheter pour 15 M€. *STH* pour sa part proposait 61 M€, sous la même réserve. Le groupe *Couleur* faisait une offre sur le seul programme voyages de 20 M€, avec un engagement ferme de ventes de 110 000 billets et une option sur 110 000 autres. Au motif d'une valorisation supérieure du seul programme de voyages et d'une absence d'accord sur l'achat de billets au prix de la catégorie « OR » par *Match Hospitality* et *STH*, le président du GIE a informé le 4 juillet 2019 le groupe *Couleur* de l'engagement d'une négociation exclusive qui a conduit à la signature d'un contrat de cession de droits le 30 octobre 2019 sur les bases de l'offre précitée.

¹²¹ La plupart des organisateurs de grands événements sportifs internationaux, à l'instar de l'*UEFA* par exemple, ont renoncé de longue date à cette dissociation des opérateurs commercialisant ces offres différentes.

¹²² Sans appel public à candidature ni même information sur le site du comité d'organisation.

Cette première décision stratégique, qui emportera *de facto* les suivantes exposées ci-après, appelle trois observations :

- d'une part, l'attribution de ce contrat n'a pas donné lieu à une véritable mise en concurrence, au-delà de la consultation informelle précitée. Si le GIE n'était pas soumis au code de la commande publique, il aurait néanmoins pu et dû mettre en œuvre des procédures d'attribution respectant les grands principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement et de transparence, pour des raisons tenant à l'éthique et à la probité mais également pour optimiser les offres. Cela aurait été d'autant plus pertinent dans le cas de l'espèce puisque, dans la phase de candidature, le groupe *Couleur* avait fait au printemps 2017 une proposition pour devenir l'agence de voyages exclusive du futur comité d'organisation ;
- d'autre part, les offres de *Match Hospitality* et *STH*, opérateurs mondiaux reconnus, apparaissent *a posteriori* les plus pertinentes et davantage représentatives de la réalité du marché des prestations d'hospitalités. Elles auraient conduit à limiter les pertes du GIE et, notamment, à éviter la « cannibalisation » des prestations d'hospitalités par les prestations de voyages qui s'est produite. La volonté de ces deux opérateurs de référence de maîtriser tous les segments de la commercialisation de ces prestations aurait dû attirer l'attention sur les risques pris du fait du choix d'en dissocier les modalités opérationnelles ;
- enfin et surtout, le choix de l'offre de *Match Hospitality* ou de *STH* auraient conduit à constater dès 2019 que le prix d'acquisition des droits, trop élevé, conduirait inéluctablement à un déficit final de l'opération d'une dizaine de millions d'euros, le prix proposé par ces sociétés couvrant juste le coût d'achat des droits à *RWCL*, ce à quoi le GIE n'a pu alors se résoudre.

4.3.1.2 L'attribution des droits commerciaux relatifs aux prestations d'hospitalités : des incohérences successives, traduction d'une fuite en avant permanente

Dans l'espoir d'en maximiser les revenus potentiels, le GIE a choisi d'éclater la gestion des droits d'hospitalités en distinguant le cas du Stade de France, celui des autres stades et le marché international. Qualifié de « *performant* » lors de sa présentation au conseil d'administration du GIP, ce modèle écartait la concession de ces droits à un opérateur exclusif, au motif qu'un tel choix aurait limité la capacité du GIE à intervenir dans la politique commerciale et à faire appel à des opérateurs locaux. Ce choix n'a pas fait l'objet d'un débat au sein du conseil d'administration auquel les risques associés n'ont pas été présentés.

Des négociations ont été engagées avec *Vinci Stadium*, gestionnaire des hospitalités du Stade de France, conduisant à la signature, le 12 octobre 2020, d'un contrat de cession de droits pour l'exploitation des hospitalités du Stade de France¹²³. Ce contrat a accordé à *Vinci Stadium*

¹²³ Après une suspension des négociations pendant l'été du fait des doutes de *Vinci Stadium* sur le réalisme des engagements à prendre. Le Consortium du Stade de France avait été associé à l'été 2017 aux discussions préalables à la constitution du GIE mais que son conseil d'administration avait finalement refusé de s'y engager en raison des risques associés au modèle économique proposé pour le GIE.

l'exclusivité de la vente de ces produits sur le territoire national et à l'international¹²⁴. L'objectif sous-jacent de vente d'hospitalités, toutefois sans engagement de la part de *Vinci Stadium*, était de 85 000 *packages* sur le marché français¹²⁵. Puis, dans la suite des précédents choix de gestion mais en violation complète de l'exclusivité accordée sur ce marché à *Vinci Stadium* en novembre 2020 pour les hospitalités du Stade de France, le GIE a engagé en décembre 2020 une consultation de gré à gré, sans appel public à candidature, pour accorder l'exclusivité des ventes de *packages* d'hospitalités à l'international qui s'est achevée en mars 2021 par le choix de la société *Daimani France*, notifié à cette dernière le 31 mars 2021.

Cette consultation de gré à gré et le choix final qui en est résulté posent question. Cinq sociétés ont été consultées, en l'espèce les sociétés *Match Hospitality* et *STH* déjà consultées en avril 2019, la société *Daimani France*, filiale du groupe *Daimani AG* créée pour l'occasion, et deux sociétés de moindre importance. L'offre de *Match Hospitality* a été à nouveau écartée alors même que cet acteur de référence proposait le volume le plus élevé de ventes, soit 44 000 *packages* couvrant 47 matchs, sous condition de reprise des droits de prestations de voyages.

Le choix s'est alors porté sur la société *Daimani France* qui, présentée dans le rapport d'analyse des offres comme une nouvelle entreprise se lançant sur ce marché¹²⁶, a néanmoins obtenu la meilleure note¹²⁷. L'écart entre ces deux sociétés s'est fait d'une part sur le volume de prestations vendues alors que la proposition de *Daimani France*¹²⁸ était inférieure à celle de *Match Hospitality*. Il s'est fait d'autre part sur le critère de la stratégie commerciale sans que les commentaires associés à cette notation permettent de justifier un tel écart sauf sur la relation à entretenir avec le groupe *Couleur*, supposée plus facile pour *Daimani France* dès lors que l'offre de *Match Hospitality* était conditionnée au rachat des droits de prestations Voyages.

Concernant les autres critères (diversité sur les matchs et les stades, solidité financière et expérience), leurs notations étaient équivalentes, ce qui paraît là encore très étonnant pour ce dernier critère financier, eu égard à l'antériorité de *Match Hospitality* sur ce marché et à sa surface financière incomparable à celle du nouvel entrant¹²⁹. Les difficultés de paiement auxquelles *Daimani France* a fait face dès le printemps 2022 puis à la fin de l'année 2022 et au printemps 2023, exposées ci-après, infirment en tout état de cause l'appréciation portée alors sur la solidité financière de cette société.

¹²⁴ Sur la base d'une redevance de 37,5 % en contrepartie de la mise à disposition par le GIP d'un nombre équivalent de billets « OR » au prix public, compte tenu néanmoins d'un mécanisme de neutralisation de la variation éventuelle du prix des billets de + ou - 10 % en faveur de *Vinci Stadium*, avec un engagement d'acquisitions de billets par *Vinci Stadium* à hauteur d'environ 4 800 billets par match, correspondant à la capacité d'accueil de prestations d'hospitalités du stade.

¹²⁵ Ce chiffre découle des objectifs minimums de vente de *packages* pour atteindre une marge de 94 M€ pour garantir un bénéfice minimal de 5 M€ établi en décembre 2019 par le GIE, soit 180 000. Le nombre de *packages* susceptibles d'être vendus dans les autres stades, compte tenu de leurs capacités à environ 80 000, supposait la commercialisation de la totalité des places disponibles au Stade de France, soit 107 000.

¹²⁶ Avec comme seule référence l'expérience de son dirigeant anciennement chez *Match*.

¹²⁷ *Match* a obtenu une note de 78,64/100, *Match Hospitality* une note de 68,80/100 et *STH* une note de 48,99/100.

¹²⁸ 40 000 *packages*.

¹²⁹ L'argument avancé d'une lettre de garantie émise par l'actionnaire de *Daimani France*, en réalité sans réelle portée juridique et qui a dû en septembre 2023 être remplacée par une caution solidaire de sa société mère, *Daimani Holding AG*, société de droit suisse n'est pas recevable. Il n'a au surplus pas été tenu compte de l'alerte « de conformité » émise aux termes d'une enquête *ad hoc*, confiée à un cabinet spécialisé dans l'intelligence économique, sur le profil de l'actionnaire principal de *Daimani Holding AG* qui indiquait en substance que, « s'il n'y avait pas d'éléments de nature à empêcher d'entrer en contact avec cet actionnaire », des éléments faisaient cependant apparaître un risque réputationnel significatif lié à des allégations mettant en cause directement la probité de l'intéressé dans la conduite de ses affaires.

Un premier protocole signé le 19 juillet 2021 entre le GIE et *Daimani France* a accordé à cette dernière l'exclusivité à l'international de la distribution et de la vente d'hospitalités, à l'exclusion du Stade de France déjà lié au GIE par le contrat précité du 12 novembre 2020 qui lui accordait l'exclusivité de la vente des hospitalités sur le territoire national et à l'international, sur la base d'un engagement de vente de 11 000 *packages* dans les huit autres stades pour un montant de 8,4 M€ HT et un droit d'exclusivité valorisé à 1,5 M€.

S'agissant du Stade de France, qui avait obtenu l'exclusivité, un protocole en date du 16 juillet 2021 auquel *Vinci Stadium* a finalement, après d'âpres discussions, accepté de souscrire, est revenu sur l'exclusivité qui lui avait été accordée sur le marché international, *Daimani France* s'engageant alors sur l'acquisition auprès de *Vinci Stadium* de 24 000 *packages* d'hospitalités assortie de trois options pour un total de 12 000 places supplémentaires au prix de 35,8 M€ HT, aux fins de les commercialiser à l'international¹³⁰. *Vinci Stadium* a entendu, en contrepartie, se « dérisquer » d'une éventuelle défaillance de *Daimani* en imposant au GIE une contre-garantie au titre des ventes auxquelles la société s'était engagée dans l'hypothèse d'une défaillance de cette dernière. Sur ces bases, le contrat entre le GIE et *Daimani* a été signé le 17 novembre 2021 pour un engagement total de 44,3 M€, assorti d'un calendrier de paiement s'étalant de la date de signature à juin 2023¹³¹.

Le modèle d'exploitation des droits d'hospitalités, de voyages et d'hôtellerie¹³² retenu, inédit et complexe, n'a pas fait l'objet d'une évaluation approfondie des risques opérationnels et économiques intrinsèques qu'il générerait et n'a pas été porté à la connaissance des conseils d'administration du GIE et du GIP préalablement à ces prises de décisions. La multiplication des acteurs et des intermédiaires, choisie pour maximiser le résultat financier du GIE, n'a finalement pas obtenu les résultats espérés et, loin de permettre d'atteindre l'équilibre du modèle économique du GIE que le coût de la redevance à *RWCL* rendait en tout état de cause illusoire, il a contribué à accroître le déficit final de l'opération.

4.3.2 Une exécution très en deçà des prévisions

Le nombre total de *packages* de prestations d'hospitalités et de voyages vendus et, en particulier, le nombre de *packages* d'hospitalités vendus, est de loin le meilleur résultat enregistré depuis la première Coupe du monde de rugby en 1987. Cela traduit à l'évidence, d'une part l'engouement du public pour cet événement et sa capacité financière à acquérir ces prestations et, d'autre part, le potentiel d'hospitalités permis par les stades français, rénovés pour l'*Euro* 2016. Pour autant, l'exécution du programme d'hospitalités est inférieure d'un tiers à l'objectif retenu dans le dossier de candidature, des deux-tiers par rapport aux objectifs hauts retenus dans le pacte d'actionnaires signé entre le GIE et *Sodexo sports et loisirs*, et de moitié

¹³⁰ Les choix retenus de *packages* de billets associant plusieurs matchs dans des stades différents supposaient en effet que *Daimani* puisse disposer de billets et de *packages* d'hospitalités au Stade de France.

¹³¹ Cet engagement a été porté à 50,2 M€ par un avenant n° 4 signé le 8 septembre 2023.

¹³² L'attribution des droits d'hôtellerie au groupe *Accor* via sa filiale de réservation *ResaEvents* par la signature le 3 septembre 2020 d'un contrat de sous-cession de droits exclusifs de centre de réservation officiel et unique de la Coupe du monde de rugby s'est également faite sans procédure de mise en concurrence. Si cette dissociation n'entraînait pas de conséquences stratégiques majeures évoquées ci-avant pour les prestations d'hôtellerie et voyages, elle n'en a pas donné les résultats escomptés (marge entre 2,7 M€ et 7,9 M€), cette opération n'ayant finalement rapporté au GIE que 850 000 €.

par rapport aux scénarios les plus bas retenus dans le plan d'affaires associé au pacte et dans l'étude *Deloitte* précitée.

Le programme « Voyages » commercialisé par le groupe *Couleur* a finalement conduit à la vente de 284 398 billets, bien au-delà des engagements d'origine (220 000). Si, en première analyse, cette exécution illustre le succès de la gestion de ce programme par le groupe *Couleur*, elle traduit en réalité la « cannibalisation » prévisible par ce programme de celui des hospitalités, faute d'articulation et de coordination entre leurs réseaux de distribution respectifs, expliquant pour partie l'échec de la commercialisation de ces dernières. Les revenus associés à ce programme perçus par le GIE sont donc passés de 20 M€ à 24,2 M€ et le bénéfice retiré de cette opération par le groupe *Couleur* peut être estimé, selon le GIE, à environ 10 M€.

Pour sa part, le programme d'hospitalités a conduit à la vente de 117 035 billets. Le seul Stade de France (72 044 *packages*) en représente plus de 61 % et trois stades (Stade de France, Marseille et Lyon) plus de 78 %. Le nombre de *packages* vendus au Stade de France est cependant inférieur de 15 % à l'objectif implicite du contrat signé avec *Vinci Stadium*. Le GIE estime à plusieurs dizaines de millions d'euros le bénéfice retiré de cette opération par *Vinci Stadium*¹³³. Le nombre de *packages* vendus aux affiliés (12 516) est finalement très inférieur aux prévisions d'origine du GIE, en raison d'un nombre de billets acquis par *RWCL* nettement inférieur à ce que le GIE escomptait en considérant à tort que celle-ci se serait formellement engagée sur un volume d'acquisition de *packages*¹³⁴. Le nombre final de *packages* vendus par *Daimani* s'élève pour sa part à 22 778, très inférieur aux engagements sur la base desquels le contrat avait été signé avec cette société qui s'est vu facturer 38 040 billets par le GIE. Rapporté à un engagement de 29 000 *packages* au Stade de France, l'exécution finale se monte à 14 351, soit une exécution de moitié inférieure à l'engagement pris dans le contrat. Pour les autres stades, l'exécution se monte à 8 427 *packages*, soit une exécution à peine supérieure à 75 % de ces engagements.

Ces résultats confirment que les choix stratégiques de gestion des droits d'hospitalités et de voyages se sont révélés peu pertinents. Il aura cependant fallu attendre le mois de juillet 2023 pour établir une première situation de l'exécution du programme d'hospitalités et de voyages réaliste et en mesurer l'impact lourdement négatif sur le résultat final prévisionnel du GIE. En effet, le compte de résultat prévisionnel présenté au conseil d'administration du GIP du 2 février 2023 faisait toujours état d'un résultat prévisionnel positif de 5 M€, sur la base des données alors disponibles pour la nouvelle direction générale du GIE.

Le décalage majeur entre les prévisions successives et l'exécution finale de la commercialisation des hospitalités et voyages tient à titre principal¹³⁵ à la non-exécution de ses engagements par *Daimani France* dont le contrat a fait l'objet de quatre avenants entre le 12 mai 2022 et le 8 septembre 2023¹³⁶ et dont l'exécution (22,7 M€) est inférieure de plus de la

¹³³ Cette affirmation de l'administrateur-délégué du GIE s'appuie sur les conclusions d'une étude demandée à la société *SQA* en mars 2024 aux fins d'expliquer les mécanismes contractuels à l'origine de la dérive alors constatée du résultat du GIE. Cette étude estimait alors les gains réalisés par *Vinci Stadium* entre 33,9 M€ et 41,8 M€.

¹³⁴ Si des négociations et des échanges ont effectivement eu lieu entre le GIE et *RWCL* sur le volume des prestations à acquérir par cette dernière, les engagements supposés de *RWCL* n'ont jamais fait l'objet d'un contrat en bonne et due forme opposable à *RWCL* lorsque celle-ci a revu à la baisse ses acquisitions.

¹³⁵ Et dans une bien moindre mesure de l'erreur faite dès l'origine et maintenue jusqu'en février 2023 sur le volume d'acquisition par *RWCL* de *packages* d'hospitalités (6 M€), alors même que *RWCL* n'avait pris aucun engagement de cette sorte. Cette erreur engendre *in fine* une perte de 2,2 M€, une partie des *packages* initialement réservés pour *RWCL* ayant pu être commercialisés par ailleurs.

¹³⁶ Avenants des 12 mai 2022, 22 février 2023, 20 mars 2023 et 8 septembre 2023.

moitié à l'engagement résultant du contrat (50,2 M€). L'avenant n°1 du 12 mai 2022 a conduit, à la suite d'un premier défaut de paiement¹³⁷ moins de six mois après la signature du contrat, au rééchelonnement des paiements jusqu'au 30 juin 2022, assorti de nouvelles dispositions en cas de non-paiement ultérieur. L'avenant n°2 du 20 mars 2023 rééchelonne, à la suite d'un nouveau défaut de paiement¹³⁸, une seconde fois les paiements dus par *Daimani France* et impose des pénalités de retard en cas de récurrence. L'avenant n°3 du 20 mars 2023 autorise pour sa part, compte tenu des difficultés de *Daimani France* à écouler ses *packages* à l'international et avec l'accord de *Vinci Stadium*, à les vendre sur le marché national¹³⁹. Enfin, l'avenant n°4 tire les conséquences du constat établi en juillet 2023 de l'incapacité de *Daimani France* à tenir les engagements de ventes inscrits dans le contrat du 17 novembre 2021 (22,7 M€ réalisés alors) qui sont remplacés par un objectif de chiffre d'affaires minimum, d'ici la fin de l'événement, de 15 M€ qui devrait être reversé dans son intégralité au GIE après déduction de certains frais pour un montant de 1,8 M€, soit un reversement final au GIE de 13,2 M€ pour lequel le GIE a exigé une garantie de *Daimani Holding AG* en lieu et place de la lettre d'intention de l'actionnaire, sans valeur juridique probante, établie lors de la signature du contrat.

La perception tardive de la non-viabilité du contrat conclu avec *Daimani France* et, plus généralement, du modèle de gestion mis en place pose question. Elle découle notamment de présentations au conseil d'administration du GIE sommaires et pour le moins erronées¹⁴⁰ des impasses dans l'exécution du programme d'hospitalités et de voyages mais aussi de l'absence de suivi précis de la commercialisation effective rapportée aux objectifs finaux. Il aurait été également pertinent de tirer, dès le printemps 2022, toutes les conséquences du premier défaut de paiement de *Daimani France*. Les dirigeants du GIP et du GIE ont également mis du temps, à l'automne 2022, à appréhender correctement la complexité du mécanisme de commercialisation mis en place et, notamment, les effets de la contre-garantie accordée à *Vinci Stadium* en cas de défaillance de *Daimani France*. Enfin, la confiance alors affichée par les dirigeants de *Daimani France*, appuyée sur la dynamique de la première phase de commercialisation jusqu'à la tenue du Tournoi des VI Nations de 2023, a maintenu l'illusion jusqu'à l'été 2023 d'un possible équilibre final de ce contrat. Le président de la FFR et le directeur général du GIP ont bien tenté, au vu du déficit majeur finalement constaté au début de l'année 2024, de renégocier, pour le premier la révision à la baisse de la redevance d'achat des droits auprès de *RWCL* et, pour le second, certains termes des accords passés avec *Vinci Stadium*, mais leurs démarches ont reçu une fin de non-recevoir¹⁴¹ dans des termes qui confirment les constats de la Cour.

¹³⁷ 8,9 M€ dus au 31 mars 2022.

¹³⁸ 8,8 M€ dus au 31 décembre 2022.

¹³⁹ À l'exception du Stade de France et du stade de Marseille pour lesquels des dispositions d'exclusivité consenties à *Vinci Stadium* et *Mars 360* l'interdisent.

¹⁴⁰ La présentation faite lors du conseil d'administration du 3 mars 2020 fait état d'une réalisation des engagements de ventes de *packages* à hauteur de 69,5 M€, soit 76 % de l'objectif de sécurisation des achats de droits. Celle présentée lors du conseil d'administration du 10 juin 2022 fait état, par rapport à un objectif de 94,6 M€ de résultat (dont 57 M€ pour les hospitalités « *regular* », 14,7 M€ pour les hospitalités « *affiliates* » et 20 M€ pour les *packages* « Voyages »), des engagements à hauteur de 85 M€ (dont 48,5 M€ pour les hospitalités « *regular* », 9,9 M€ pour les hospitalités « *affiliates* » et 24,6 M€ pour les *packages* « Voyages ») et une réalisation à hauteur de 64,4 M€ (dont 27,9 M€ pour les hospitalités « *regular* », 9,9 M€ pour les hospitalités « *affiliates* » et 24,6 M€ pour les *packages* Voyages). Les présentations faites lors des conseils d'administration du GIP des 12 mars 2020 et 22 mars 2021 faisaient également état de prévisions très éloignées de la réalité, les engagements alors annoncés, qui n'étaient en fait que de simples intentions des acteurs non engageantes, s'élevant alors à 80,25 M€, soit 85 % de l'objectif alors affiché de 94,4 M€.

¹⁴¹ Le directeur général de *RWCL* a rappelé dans un mail adressé à l'actuel président de la FFR que le montant proposé par la FFR pour l'acquisition des droits d'hospitalités et de voyages l'avait été avec un engagement personnel fort de M. Laporte et M. Atcher, et que l'analyse de *RWCL* avait porté sur la globalité des engagements et non sur chacun d'entre eux. Pour sa part,

Un déficit majeur accentué par des contentieux commerciaux et fiscaux à l'issue incertaine. Le compte final du GIE établi en juillet 2024 par le conseil d'administration s'élève *in fine* à 229 M€ en recettes (y compris les revenus de billetterie) et à 249,6 M€ en dépenses, soit un résultat de - 20,6 M€, auquel s'ajoutent des provisions pour les contentieux en cours à hauteur de 15,2 M€. Ces provisions, qui concernent d'une part un litige avec *Daimani France* (11,7 M€) et, d'autre part, un contentieux fiscal sur la TVA applicable à la vente de billets associés à une prestation de voyages au groupe *Couleur* (3,4 M€), portent donc le déficit final du groupement à - 35,7 M€ (cf. annexe n° 6). Ce résultat, très éloigné de celui encore envisagé dans la prévision de janvier 2023 (+ 5 M€), soit un écart de - 40,7 M€, s'explique, à titre principal, par des revenus de *packages* réduits de 33 M€, pour l'essentiel liés à la défaillance de *Daimani France*¹⁴².

Compte tenu des avis de redressements fiscaux à hauteur de 20,7 M€ adressés postérieurement à la clôture des comptes le 22 décembre au GIE, relatifs à l'application du taux de TVA à la vente de billets au groupe *Couleur* et à *Vinci Stadium* associée à l'exclusivité qui leur a été accordée respectivement pour la vente de *packages* de voyages et de *packages* d'hospitalités, le résultat final du GIE pourrait finalement s'établir, compte tenu des provisions supplémentaires à passer pour couvrir ces risques fiscaux et dans l'attente de la résolution de ces litiges commerciaux et fiscaux à - 53 M€¹⁴³.

S'agissant du contentieux commercial avec la société *Daimani*, la direction générale du GIE a fait preuve de diligence et enclenché l'ensemble des procédures judiciaires à même, le cas échéant, de faire reconnaître ses droits et d'obtenir, en tout ou partie, le paiement de la garantie due par *Daimani Holding AG*. L'action contentieuse engagée contre plusieurs sociétés du groupe *Daimani Holding AG*, dont la filiale française *Daimani France* en cours de liquidation judiciaire, porte sur le paiement de la garantie, évoquée *supra*, négociée en septembre 2023 par le GIE dans un contexte où la société faisait face à d'importantes difficultés pour honorer ses engagements financiers à l'égard du groupement, soit 11,3 M€¹⁴⁴. La société-mère de droit suisse du groupe a été, en tant que caution solidaire de sa filiale française, condamnée en janvier 2024 par le tribunal de commerce de Paris à payer au GIE une somme correspondant au montant de la garantie contractuellement due (11,7 M€), décision assortie d'une exécution provisoire¹⁴⁵. Compte tenu de la contestation systématique de ces décisions de justice par *Daimani Holding AG*, les démarches engagées par le GIE auprès des juridictions suisses n'ont pas abouti à la date du présent rapport. En tout état de cause, il apparaît peu probable que ce contentieux se dénoue à bref délai et, à supposer même que le GIE obtienne

la directrice générale de *Vinci Stadium*, après avoir rappelé que sa société avait été le partenaire le plus solide du comité d'organisation (55 000 *packages* d'hospitalités et billets vendus et 91 M€ reversés au GIE), a indiqué que celle-ci ne pouvait être tenu pour partie responsable des choix stratégiques, contestables et incohérents, retenus contre son avis par le GIE et qui a conduit *Vinci Stadium* à la perte de 36 000 *packages* destinés au marché international.

¹⁴² Soit - 28,9 M€, auxquels s'ajoutent - 4,1 M€ sur les ventes prévisionnelles à *RWCL*. Au total, les revenus de *packages* s'établissent à 65,9 M€ contre une prévision de 98,9 M€ en janvier 2023.

¹⁴³ Compte tenu de la provision déjà passée en juillet 2024 (3,4 M€).

¹⁴⁴ Cette créance du GIE a été déclarée dans le cadre des opérations de liquidation de la société *Daimani France*, dont le groupement a été désigné à sa demande contrôleur en mai 2024 par le tribunal judiciaire de Strasbourg afin de disposer d'un pouvoir général de contrôle et de surveillance sur le déroulement des opérations de la liquidation judiciaire. Un des enjeux de cette liquidation est en effet de connaître la destination des 7,122 M€ de chiffre d'affaires réalisé à la fin du mois d'octobre 2022 par la société résultant de la vente de prestations réalisées pendant le tournoi.

¹⁴⁵ Le GIE a engagé auprès du tribunal de Zurich le 2 février 2024 les démarches relatives à l'exécution forcée de cette décision et mandaté ses conseils pour engager sans délai une procédure de mise sous séquestre des actions détenues par *Daimani Holding AG* dans la société *Fortius AG* dont l'autre actionnaire de référence est le groupe *Dentsu*, procédure auquel le tribunal de Zurich a fait droit le 13 mai 2024. À la suite de ces décisions, une demande de mise sous séquestre des comptes bancaires de *Daimani Holding AG* a été également formulée auprès du tribunal, demande qui a été également approuvée par le tribunal.

satisfaction à l'ensemble de ses demandes, comme cela a été le cas jusqu'à présent, le paiement des sommes dues par *Daimani Holding AG* n'est à ce stade pas assuré.

Pour sa part, le contentieux fiscal, qui avait fait l'objet d'une provision de 3,4 M€ dans les comptes du GIE arrêtés en juillet 2024 et portait initialement sur le taux de TVA applicable à la vente de billets au groupe *Couleur*, a été élargi, à la suite de deux avis de redressements de la direction nationale des vérifications fiscales en date du 22 décembre 2024, à la vente par le GIE de billets à *Vinci Stadium*. Les redressements notifiés s'élèvent désormais à 20,7 M€¹⁴⁶.

Alors que le GIE avait sollicité en 2019 la direction de la législation fiscale sur le taux de TVA applicable à la vente de billets associés à des prestations de voyages par le groupe *Couleur*, il n'a finalement pas tenu compte de ce rescrit fiscal¹⁴⁷ qui, conformément à la jurisprudence de l'administration fiscale, indiquait que le taux normal de 20 % devait être appliqué à ces ventes dès lors qu'elles étaient associées, dans le cadre d'un contrat d'exclusivité, à la vente des prestations de voyages. La doctrine constante de l'administration fiscale consiste en effet à appliquer, pour toutes les opérations économiques associant plusieurs prestations, le taux applicable à la prestation principale qui, en l'espèce, est bien la prestation de voyages commercialisée en exclusivité, ce qui est également le cas des prestations d'hospitalités.

Le GIE, après avoir dans un premier temps appliqué jusqu'en mai 2021 ce rescrit et donc le taux de 20 % à la vente de billets, a finalement, au seul motif d'une demande de révision de la position de l'administration fiscale effectuée par le DIGES, décidé unilatéralement de ne plus l'appliquer, de façon rétroactive. Il a en revanche, dans le même temps et de façon contradictoire, appliqué ce taux de 20 % aux billets associés aux prestations d'hospitalités commercialisées en exclusivité à l'international par *Daimani France* qui relèvent de la même règle fiscale.

Cette situation traduit une nouvelle fois le manque de rigueur constaté dans la gestion et le contrôle du GIE et du GIP¹⁴⁸ dont les conseils d'administration n'ont jamais été formellement saisis de cette question fiscale et n'ont été informés que très tardivement de ce risque fiscal. Alors même que les services de l'État en avaient été informés, comme en atteste l'intervention du DIGES auprès de la direction de la législation fiscale pour obtenir une révision du rescrit fiscal, ses représentants au conseil d'administration du GIE comme à celui du GIP n'ont pas porté attention au régime fiscal alors mis en place par le GIE pour la vente de billets liés aux contrats d'exclusivité de ventes de prestations de service ni émis la moindre interrogation à ce sujet dans les conseils d'administration précités.

Le GIE qui, dans le cadre du contrôle fiscal initié en juillet 2023, a sollicité en avril 2024 un avis de situation fiscale auprès de la direction de la législation fiscale, a engagé, par le biais du liquidateur, une procédure précontentieuse à l'encontre de ces deux avis de redressements fiscaux portant respectivement sur les exercices 2020 à 2022 et 2023. Ce litige

¹⁴⁶ Soit un redressement de 10,4 M€ assorti d'une pénalité de 40 % (4 M€) sur la vente de billets au groupe *Couleur* et un redressement de 6,1 M€ sur la vente de billets à *Vinci Stadium*.

¹⁴⁷ Le contrat relatif aux prestations de voyages, signé préalablement à la demande de rescrit fiscal, ne faisant aucune référence au taux de TVA applicable à la vente des billets, l'application d'un taux de TVA à 20 % aurait en effet renchéri d'autant (+ 14,5 %) le prix des billets vendus par le groupe *Couleur*, soit conduit à une baisse de sa marge à prix global de vente de la prestation constant.

¹⁴⁸ En l'espèce, le GIP aurait dû être vigilant sur l'application des règles fiscales liées à la TVA, compte tenu du précédent du GIP « France 2007 » qui avait fait l'objet de deux contentieux fiscaux, l'un portant sur l'assujettissement à la TVA de la vente de billets conclu par un jugement défavorable à la FFR de la Cour administrative d'appel de Versailles du 28 novembre 2019, l'autre sur la TVA applicable à la redevance versée à *RWCL* qui s'est conclu par un arrêt de Conseil d'État du 25 mars 2021 déboutant la FFR de ses recours.

fiscal, si les avis de redressements fiscaux étaient *in fine* confirmés à l'issue de la phase précontentieuse et par la réponse de l'administration fiscale à la demande précitée de situation fiscale d'avril 2024, pourrait s'étendre sur plusieurs années dans le cas, probable dans l'hypothèse d'une confirmation de la situation fiscale du GIE par la direction de la législation fiscale, d'un recours devant la juridiction administrative.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'acquisition par la FFR des droits de commercialisation des prestations d'hospitalités et de voyages pour un montant excessif, basé sur des prévisions initiales manifestement erronées, a dès l'origine mis en cause l'équilibre économique de cette opération. Les choix stratégiques contestables effectués dans l'espoir de restaurer l'équilibre économique, sur lesquels les conseils d'administration du GIP et du GIE n'ont pas été informés, se sont révélés désastreux et l'attribution de ces droits aux opérateurs chargés de les commercialiser a été réalisée selon des procédures qui n'ont pas garanti le respect des grands principes de la commande publique auquel le GIE aurait dû se référer. Le déséquilibre initial du modèle économique de commercialisation de ces droits en a été substantiellement aggravé et explique très largement le déficit final de cette opération.

Le recours à une entité distincte du comité d'organisation, dicté par les circonstances de la candidature, pour gérer ces droits a aggravé les défaillances de la gouvernance d'ensemble de la préparation de la Coupe du monde de rugby.

Il conviendrait à l'avenir que, comme cela a été le cas pour le comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, les statuts des comités d'organisation des GESI prévoient, lorsque ceux-ci ne sont assujettis de droit au code de la commande publique, que ceux-ci assurent le respect des principes de libre accès, d'égalité de traitement et de transparence dans l'attribution des contrats et marchés.

En conséquence, la Cour émet les propositions de recommandations suivantes :

Recommandation n° 5. *(délégation interministérielle aux grands événements sportifs) Assurer, dans le cadre de l'organisation de grands événements sportifs internationaux, l'intégration dans une structure juridique unique du comité d'organisation de la gestion des droits commerciaux liés à l'organisation de l'événement.*

Recommandation n° 6. *(délégation interministérielle aux grands événements sportifs, direction des sports, direction du budget) Incrire dans les statuts des comités d'organisation des grands événements sportifs internationaux le respect des principes de libre accès, d'égalité de traitement et de transparence dans l'attribution des contrats et marchés.*

5 LE BILAN FINANCIER DE LA COUPE DU MONDE DE RUGBY 2023 : UN RÉSULTAT GLOBAL FAIBLE OU NUL, VOIRE NÉGATIF, DES PERTES POTENTIELLES SUBSTANTIELLES POUR LA FFR

Le résultat du GIP « France 2023 » arrêté en juillet 2024, après prise en compte de sa quote-part dans la perte du GIE évoquée *supra* (- 35,6 M€), s'établit à 23,1 M€, la FFR enregistrant pour sa part une perte de 19,6 M€ sur le GIE. La perte du GIE pourrait être portée à - 53 M€ si les avis de redressements émis par l'administration fiscale en décembre 2024 étaient confirmés.

L'issue du contentieux commercial avec *Daimani France* (11,7 M€) et comme celle du contentieux avec l'administration fiscale (20,7 M€) paraissent pour le moins incertaines. Dès lors, la part du GIP dans les résultats du GIE pourrait s'établir entre - 9,3 M€ et - 23,9 M€ et son résultat final être ramené au mieux à 29,8 M€ et, au pire, à + 15,2 M€. Pour sa part, la FFR enregistrerait au mieux une perte de - 11,3 M€ et au plus une perte de - 29,1 M€.

Alors qu'il était annoncé lors de la candidature un bénéfice minimal de 68 M€ pour le développement du rugby en France, le résultat financier global de la Coupe du monde de rugby 2023 serait au mieux, dans le cas hypothétique d'une résolution favorable des contentieux en cours, de + 18,5 M€, soit un montant inférieur de moitié au résultat obtenu en 2007 (+ 33,6 M€) et, dans le cas contraire, négatif à hauteur de - 13,9 M€.

Plus globalement, les ressources publiques et privées mobilisées pour l'organisation de la Coupe du monde de rugby 2023 et les diverses opérations qui l'ont accompagnée, consolidant les ressources et emplois du GIP « France 2023 » intégrant la comptabilité analytique du CFA « Campus 2023 », les comptes du GIE « Rugby Hospitalités et Voyages » et ceux du fonds de dotation « Rugby au cœur », ainsi que les dépenses engagées directement par l'État et les collectivités territoriales¹⁴⁹, s'élèvent, dans les comptes arrêtés en juillet 2024, à 769,4 M€, les dépenses s'établissant à 750,9 M€. Le résultat global avant provisions pour contentieux commerciaux et fiscaux du GIE (15,1 M€) s'établit donc à + 18,5 M€. Compte tenu des avis de redressements fiscaux intervenus en décembre 2024 et dans l'hypothèse d'une issue défavorable au GIE des contentieux commerciaux et fiscaux, il pourrait finalement s'établir à - 13,9 M€.

Ces montants sont très éloignés du budget de candidature. Celui-ci, qui intégrait comme l'exigeait *RWCL* les dépenses prises en charge par l'État et les collectivités territoriales alors estimées à 90,3 M€, s'établissait à 476,9 M€ en recettes et 408,9 M€ en dépenses, les ressources et emplois liés à l'acquisition et à la gestion des droits commerciaux de partenariats domestiques et des droits commerciaux des hospitalités et voyages n'étant alors pas intégrées dans ce budget. De même, le budget de candidature n'intégrait pas les ressources et emplois du CFA « Campus 2023 ». Il en résulte que le budget de candidature n'était pas représentatif des engagements financiers pris par la FFR et du coût total de l'organisation de la manifestation et qu'il n'est pas possible d'assurer une comparaison de celui-ci avec le budget final consolidé de l'événement.

¹⁴⁹ Les ressources publiques mobilisées à cette occasion, soit par le biais de contributions au GIP « France 2023 et au CFA « Campus 2023 », soit pour les dépenses engagées directement par l'État et les collectivités territoriales, s'élèvent *a minima* à 138,6 M€ (cf. *infra*).

Il n'est pas davantage possible d'établir une comparaison entre le budget de candidature et le budget final du GIP « France 2023 » sur le strict périmètre des dépenses opérationnelles de livraison du Tournoi. Il en est de même entre le premier budget du GIP, adopté en 2019 sur un périmètre différent du budget de candidature, et les budgets pluriannuels successifs dont l'analyse est rendue difficile en raison des nombreuses modifications ayant affecté la maquette budgétaire entre 2018 et 2023.

Contrairement aux dispositions de la convention constitutive du GIP, les budgets pluriannuels révisés, s'ils ont fait l'objet de présentations générales au conseil d'administration de « France 2023 », n'ont pas fait l'objet de délibérations formelles. Le suivi des budgets des structures organisatrices de GESI gagnerait à s'appuyer sur un cadre permettant, *a minima*, d'établir à chaque exercice de révision une correspondance avec le budget de candidature et assurant une consolidation d'ensemble des diverses entités impliquées dans leur organisation.

Au-delà de l'impact dans les présentations successives des différences de périmètre qui expliquent pour une part le doublement du budget global de la Coupe du monde de rugby, la dérive des dépenses constatée, en partie couverte par les ressources tirées des contrats de partenariat non prévues dans le budget de candidature, résulte de la sous-estimation manifeste dans le budget de candidature des dépenses opérationnelles et de celles prises en charge par les pouvoirs publics.

5.1 Le budget du GIP strictement lié à l'organisation du Tournoi (hors Campus 2023 et GIE) : un résultat très positif, nonobstant des dépenses opérationnelles nettement supérieures aux prévisions de la candidature

Les ressources du GIP « France 2023 », hors Campus 2023 faisant l'objet d'une comptabilité séparée, se sont élevées finalement à 478,1 M€¹⁵⁰. Les dépenses s'établissent à 423 M€, soit un résultat final de + 55 M€ des opérations strictement liées à l'organisation du Tournoi (avant prise en compte des déficits de « Campus 2023 » et du GIE « Hospitalités et voyages »).

Ce résultat opérationnel, le meilleur pour un comité d'organisation de la Coupe du monde de rugby depuis 1987, a été obtenu grâce au succès de la stratégie de ventes de billets mais également aux ressources, non prévues dans le budget de candidature, issues des contrats de partenariats domestiques qui ont permis de couvrir des dépenses opérationnelles sensiblement supérieures au budget de candidature.

L'imputation dans les comptes du GIP du déficit du CFA « Campus 2023 » (- 15,9 M€) et de sa quote-part dans le déficit du GIE arrêté en juillet 2024 (- 16,1 M€) ramène cependant ce résultat à + 23,1 M€. Compte tenu des avis de redressements fiscaux de décembre 2024, la part du GIP dans le déficit du GIE pourrait finalement s'élever à 23,9 M€ et son résultat final à 15,2 M€.

¹⁵⁰ Après intégration des comptes de « Campus 2023 », les comptes sociaux du GIP s'élèvent à 544,3 M€ en recettes et à 505,1 M€ en dépenses et un résultat final de + 23,1 M€, compte tenu de la quote-part du GIP dans le déficit du GIE (16,1 M€).

5.1.1 Des ressources de billetterie conformes aux prévisions, des revenus de partenariats importants non inscrits dans le budget de candidature

Proches au total des recettes prévisionnelles du budget de candidature (476,9 M€), les ressources du GIP (478,1 M€) en diffèrent en réalité substantiellement dans leur structure et ne sont pas directement comparables. Contrairement au budget de candidature, elles intègrent en effet les recettes de partenariats (81,7 M€) mais seulement une partie limitée des contributions publiques (20,5 M€ contre 90,3 M€ dans le budget de candidature, la part principale de celles-ci ayant été prises en charge directement par l'État et les collectivités territoriales). Les recettes de billetterie (367,6 M€), principale ressource des comités d'organisation des coupes du monde de rugby et portées par la forte mobilisation traditionnelle des spectateurs et « fans » du rugby sur le plan national comme sur le plan international ainsi que sur leur capacité à accepter des prix élevés pour assister aux matchs de compétitions, nettement supérieure à celle constatée pour le football, a assuré plus des trois-quarts du financement de « France 2023 ».

5.1.1.1 Une stratégie de vente de billets conduite avec succès

Le budget de candidature reposait sur la vente de 2,33 millions de billets, sur la base d'un taux moyen de remplissage des stades de 94 %, pour un chiffre d'affaires de 373,3 M€ HT. Si une majorité des recettes envisagées devait provenir de la vente au grand public (195,1 M€ HT), une part significative devait résulter de la vente par le GIE de prestations associant la vente de billets à des prestations de voyages (28,9 M€ HT) et/ou d'hospitalités (62,7 M€ HT), *World Rugby* étant supposé acquérir des billets à hauteur de 78,7 M€ HT. Ce montant de 373,3 M€ comprenait également des revenus de billetterie résultant des contrats de partenariats avec les sponsors à hauteur de 6,2 M€ HT et des conventions avec les collectivités locales à hauteur de 1,7 M€ HT, ces deux derniers montants étant intégrés dans la comptabilité du GIP pour partie en référence à ces contrats et conventions et non en recettes de billetterie.

La stratégie de commercialisation et de gestion de la billetterie mise en œuvre par le GIP a été particulièrement performante. Arrêtée en septembre 2020 à la suite d'une étude qualitative¹⁵¹ effectuée auprès des spectateurs aux fins de positionner les prix et les produits de façon optimisée, la politique de vente de billets intitulée « *Tournament Ticketing Policy* »¹⁵² a reposé sur le déploiement d'une stratégie commerciale très en amont privilégiant dans un premier temps la « famille du rugby », autrement dit les « fans », pour l'élargir progressivement aux fans de sport en général puis à des publics plus larges. La planification des phases de ventes a été adaptée à chaque cible en proposant des *packages* associant un match très attractif à une rencontre moins intéressante sur le plan sportif, des *packages* « Villes » et des *packages* « Équipes ». La grille de tarification a été arrêtée, au regard des prix des précédentes éditions, pour optimiser le niveau de chiffre d'affaires tout en maintenant une tarification abordable, notamment avec la création de billets de catégorie « OR » associés aux packages de prestations

¹⁵¹ Réalisée par le cabinet *Althane*.

¹⁵² Établie dans le respect des obligations imposées par *RWCL* dans le contrat de pays hôte précisées dans le « *Ticketing Delivery Guide* » établi par *RWCL*, cette stratégie a été construite sur l'un des principaux standards du secteur international de « *Live Entertainment* », à savoir gérer toutes les étapes de la commercialisation pour maîtriser tous les vecteurs et leviers de création de valeur (en particulier, à l'ère de la relation dématérialisée avec le client, la collecte et l'exploitation des données personnelles des acheteurs).

d'hospitalités d'un prix en moyenne supérieur de 20 % au prix public. La mise en œuvre de cette stratégie s'est appuyée sur une plate-forme numérisée de commercialisation et de gestion de la billetterie¹⁵³ comme canal exclusif de vente des billets de l'événement. Le recours à cette plateforme, qui accompagnait les acheteurs de billets jusqu'au jour du match, excluait l'intervention de tout intermédiaire de vente sauf pour les billets « *packagés* » avec des prestations d'hospitalités et de voyages. Une plate-forme officielle exclusive de revente des billets dans des conditions fixées par le GIP, en cohérence avec les conditions générales de la vente initiale et au prix facial augmenté des frais de gestion du service, a enfin été mise en œuvre.

Le conseil d'administration du GIP, certes informé de la stratégie retenue, n'a toutefois pas délibéré formellement sur la politique de commercialisation de la billetterie et sur la grille tarifaire retenue. Il n'a notamment pas été destinataire du document précis et détaillé sur la stratégie de commercialisation et de gestion de la billetterie de septembre 2020. Le comité d'audit n'a pas davantage eu à en connaître et à en apprécier la validité et les risques qui y étaient attachés, et il n'a été destinataire des principaux rapports d'exécution relatifs à la gestion de la billetterie qu'à compter de l'automne 2022.

La stratégie commerciale et de gestion de la billetterie mise en place a été finalement un grand succès. Le taux de remplissage moyen des stades s'est établi à 96,4 %¹⁵⁴, ce qui, eu égard à la différence d'attractivité entre les 40 matchs de poule, traduit la stratégie gagnante mise en place. Sur le plan financier, ces résultats traduisent la forte concentration des recettes sur les matchs les plus attractifs et à enjeu sportif élevé, de même que sur les stades à plus forte capacité de spectateurs. Le Stade de France représente à lui seul 51,2 % des recettes, et les stades de Marseille et de Lyon respectivement 15,9 % et 10,1 %, soit un total de 77,2 % pour ces trois stades¹⁵⁵. Au-delà de l'aspect capacitaire des stades, la grille tarifaire retenue, qui allait de 14 € à plus de 800 € selon les matchs, a permis de tenir l'objectif de recettes escompté, le prix moyen du billet par match s'établissant à 154,4 € (soit de 29,9 € à 507,5 € selon les matchs).

Ces résultats, qui valident la stratégie retenue en termes d'offres de produits, de prix et de planification des phases de vente, ont été obtenus nonobstant les difficultés rencontrées dans la vente des billets réservés à *World Rugby* et de ceux associés aux *packages* d'hospitalités et de voyages commercialisés par le GIE. *World Rugby* n'a finalement acquis que 14 950 billets pour un montant de 31 M€ HT, inférieur de plus de moitié à ses engagements d'origine (78,7 M€ HT). Quant aux billets acquis par le GIE, si l'objectif retenu de vente de billets dans le cadre de prestations de voyages a été atteint (44,6 M€), voire sensiblement dépassé par rapport aux prévisions du budget de candidature (28,9 M€)¹⁵⁶, ceux couplés aux prestations d'hospitalités n'ont pas été atteints du fait de prévisions initiales irréalistes sur la vente de *packages* hospitalités et de la défaillance du prestataire retenu, la société *Daimani France*. Celle-ci n'a finalement acquis que 104 519 billets (47 M€ HT) pour un objectif initial de 190 905 (89,9 M€ HT).

¹⁵³ Confiée dans le cadre d'un marché public au groupement *Webedia/Wetix/DTConsulting/Splio/Skidata*.

¹⁵⁴ Dont 97,5 % pour le Stade de France, 98,0 % pour l'*OL Stadium*, 97,6 % pour le stade de Lille, 97,8 % pour le stade de Bordeaux et 96,7 % pour le stade de Toulouse.

¹⁵⁵ Les quarante matchs de poule représentent 58,5 % du chiffre d'affaires (dont le match d'ouverture pour 7,3 %) et les huit matchs de phase finale 41,5 %. À eux seuls, le match d'ouverture et la finale ont généré 67,9 M€ (soit 17,7 % des recettes de billetterie).

¹⁵⁶ L'objectif de ventes initial des billets liés aux prestations de voyages était de 180 000, l'engagement pris par le groupe *Couleur* qui a géré ces prestations étant de 224 000. Finalement le groupe *Couleur* a acquis 284 398 billets.

La compétence et la permanence de la direction chargée de commercialisation de la billetterie et la performance de l'outil de gestion mis en place ont néanmoins permis de commercialiser en fin de période les billets restitués par le GIE et *RWCL* à la fin du printemps et au cours de l'été 2023. La capacité du GIP à commercialiser au cours de l'été 2023 les billets restitués par le GIE et par *RWCL* confirme la forte attractivité de la Coupe du monde de rugby auprès du grand public et la pertinence de la grille tarifaire retenue. De ce point de vue, la question aurait néanmoins pu ou dû être posée à l'été 2023 de revoir à la hausse la grille tarifaire pour la vente des billets restitués par le GIE et *RWCL*, comme c'est souvent le cas dans ce type de situations pour de grands événements.

Le choix a été finalement fait d'appliquer strictement la grille tarifaire retenue. Pourtant, même si les comparaisons avec les précédentes éditions sont peu pertinentes, eu égard à des choix très différents dans la structuration des produits mis en vente, la grille tarifaire retenue par le GIP apparaît en effet sensiblement moins élevée que celle des éditions précédentes. Ce choix d'une tarification attractive, qui a permis d'atteindre des taux de remplissage des stades remarquables, est certes parfaitement justifiée dans son principe et a finalement permis d'atteindre l'objectif de recettes prévisionnel retenu lors de la candidature. Compte tenu des dispositions prises par ailleurs pour assurer une tarification sociale, une tarification qui se serait rapprochée de celle des éditions précédentes ou, *a minima*, une augmentation des prix des billets dans la dernière phase de vente de l'été 2023 aurait probablement permis à « France 2023 » d'augmenter son chiffre d'affaires de 20 à 30 M€.

5.1.1.2 Des revenus de partenariat substantiels, des contrats conclus dans des conditions contestables

Le GIP ayant repris le contrat établi entre la FFR et *RWCL* relatif aux droits commerciaux de partenariats domestiques¹⁵⁷, celui-ci a négocié des contrats de partenariat domestiques avec des entreprises, soit sous le statut de partenaires officiels (sponsors), soit sous celui de fournisseurs officiels (*suppliers*), soit sous celui de supporters officiels (*providers*).

La stratégie de commercialisation mise en œuvre par le GIP, soumise pour approbation à *RWCL* en janvier 2019¹⁵⁸, a été arrêtée par le directeur général du GIP, sur la base d'une étude préalable réalisée au second semestre 2018 par la société *Infront*. Cette stratégie reposait sur la réalisation d'une pyramide commerciale comprenant huit partenaires officiels (6 à 8 M€), huit fournisseurs officiels (1,5 M€) et 10 supporters officiels (0,75 M€), les contreparties accordées aux entreprises partenaires¹⁵⁹ étant valorisées pour ce même montant et précisées dans leur contenu. Cette stratégie, ainsi que la nature et les modalités de valorisation des prestations accordées en contreparties auxdites entreprises n'appellent pas d'observations. En première

¹⁵⁷ Contrat relatif à la cession des droits commerciaux de marketing (*Official sponsor and tournament supplier buy-out agreement*) du 7 décembre 2017 dont la reprise par le GIP a été actée entre *RWCL*, la FFR et le GIP par un « *Deed of adherence* » en date du 19 septembre 2018.

¹⁵⁸ Le choix des secteurs économiques concernés et le nom des partenaires devaient être soumis à l'agrément de *RWCL*, les droits des partenaires domestiques étant par ailleurs encadrés par *RWCL* et ne devant pas entrer en concurrence avec ses partenaires mondiaux (*Émirates, Land Rover, Société générale, Asahi, DHL et Master Card*) et excluant donc les secteurs de l'aviation, de l'automobile, de la banque, des bières, de la logistique et du fret et des systèmes de paiement.

¹⁵⁹ Labels, droits d'image et de communication ; visibilité dans les stades (terrain et zones extérieures dans le stade), aux abords des stades (parvis) et dans les fans zones ; plates-formes en ligne et digitales ; achats de *packages* médias supplémentaires ; hospitalités et billetterie ; produits dérivés.

analyse, le bilan de cette opération paraît très positif pour le GIP, les revenus de partenariats domestiques s'élevant à 81,7 M€. Après déduction de la redevance versée à *RWCL*, la marge brute de cette opération est de 47 M€. Le montant global des contreparties octroyées dans le cadre de ces contrats aux entreprises partenaires étant valorisées par le GIP à 36,5 M€, celle-ci est réduite à 10 M€.

Au-delà de son résultat financier positif, la commercialisation des droits de partenariats domestiques appelle des observations sur les procédures suivies par le GIP dans le choix des partenaires et dans l'élaboration et l'exécution des contrats passés avec les entreprises concernées. Si le conseil d'administration a été informé de la stratégie commerciale retenue dès le début de l'année 2019 sans toutefois en débattre et en délibérer, et si le directeur général a lui fait état à plusieurs reprises de l'avancement de la commercialisation des contrats de partenariats, les informations alors transmises ont été pour le moins sommaires, se limitant au mieux au nom des partenaires et, au plus, au montant global de ces contrats de partenariat, sans que soient précisés les apports en numéraires et, surtout, les apports en prestations supposés assurer la prise en charge de dépenses nécessaires à l'organisation. Le conseil d'administration n'a pas délibéré sur chacun de ces contrats négociés et signés, au titre de la délégation générale qui lui avait été accordée, par le directeur général du GIP.

Les procédures de passation de ces contrats établies par la direction administrative, juridique et financière pour le choix des partenaires n'ont pas été suivies, notamment la recommandation d'un recours préalable systématique à des appels à manifestation d'intérêt ou celle d'une application du droit de la commande publique lorsque ces contrats prévoyaient majoritairement des prestations en nature (*values in kind - VIK*). De même, les procédures de contrôle interne, tant sur le plan juridique que sur le plan financier, mises en place dans le cadre de la négociation de ces contrats conduite par la direction commerciale du GIP, n'ont pas été respectées, la direction administrative, juridique et financière n'ayant pas été saisie pour validation avant la signature de ces contrats. Ni le comité d'audit, ni le comité d'éthique n'ont été sollicités pour avis, ni même informés préalablement ou postérieurement à la signature de ces contrats, dont le contrôle général économique et financier n'a eu pour la plupart connaissance que postérieurement à leur signature.

Or le GIP, personne morale de droit public, est considéré comme un pouvoir adjudicateur au sens de l'article L. 1211-1 du code de la commande publique¹⁶⁰ soumis aux dispositions du code de la commande publique et, notamment, au respect des règles de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. L'application de ces dispositions à la catégorie particulière des contrats de partenariats établis dans le cadre de grands événements sportifs internationaux a été précisée par un avis en date du 2 juillet 2019 du Conseil d'État¹⁶¹. Il en ressort que ces contrats de partenariat, qui répondent à la définition de marchés publics, sont soumis aux grands principes de la commande publique, à l'exclusion des règles formelles de passation prévues par le livre II de la deuxième partie du code de la commande publique du fait qu'ils sont conclus entre une organisation internationale et l'acheteur, les marchés publics en question étant cofinancés majoritairement par cette organisation. Dès lors, les règles dérogatoires prévues à l'article L. 2512-2 du code de la commande publique leur sont applicables, étant entendu que le Conseil

¹⁶⁰ Entrant dans la catégorie des acheteurs autres que l'État, ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial, les collectivités locales, leurs établissements et leurs groupements.

¹⁶¹ Alors saisi par le ministre de l'économie et des finances sur le statut juridique et les procédures applicables au COJOP pour le choix de ses partenaires domestiques.

d'État distingue ces contrats selon que leurs apports sont majoritairement en numéraire, auquel cas ces dérogations leur sont applicables, ou majoritairement en nature, auquel cas ces contrats constituent des marchés publics, alors strictement soumis au code de la commande publique.

L'application à « France 2023 » de ces principes ne pose pas débat, les droits commerciaux objets des contrats de partenariat ayant été acquis à *World Rugby* dans les mêmes conditions que l'acquisition par le COJOP au CIO des droits commerciaux des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024. Ce point a été confirmé au directeur général du GIP par le contrôle général économique et financier de l'État¹⁶². Le contrôle général économique et financier a rappelé à cette occasion le point 18 de l'avis précité du Conseil d'État selon lequel les contrats de partenariat dans lesquels la part de numéraire n'est pas majoritaire devaient être considérés comme un marché public relevant du code de la commande publique.

Néanmoins, le GIP a interprété de façon extensive la lettre du contrôle général économique et financier et n'a pas respecté les principes posés par l'avis du Conseil d'État. Les modalités de choix de ces partenaires par « France 2023 », qui n'ont été précédées d'aucune procédure d'appel à manifestation d'intérêt et ont été réalisées de gré à gré de façon discrétionnaire, portent d'autant plus atteinte aux grands principes de la commande publique que les apports en nature (*VIK*), qui représentent 44 % du montant total des contrats de partenariat, sont majoritaires pour 16 des 31 contrats de partenariat domestiques signés par le GIP, six d'entre eux ne comprenant au surplus que des prestations en nature. En outre, pour la quasi-totalité des contrats signés, les prestations en nature, évoquées dans leurs principes et leur nature, n'ont fait l'objet, dans les contrats initiaux, d'aucune définition précise des services rendus, tant dans leur volume que dans le prix unitaire des prestations fournies. Si, pour ce qui concerne la SNCF (prestations de voyages en train et en bus), la RATP (prestations de communication) et ADP (prestations de communication dans les aéroports), il pourrait être considéré que leur situation de monopole aurait pu justifier l'absence de mise en concurrence et le recours à des marchés publics¹⁶³, ce n'est pas le cas pour les 13 autres contrats qui doivent être considérés comme des marchés publics.

Les procédures suivies pour la détermination de la nature et du montant des apports en nature comme pour leur suivi en exécution n'ont pas apporté les garanties nécessaires quant à l'adéquation entre ces prestations et les besoins objectifs du comité d'organisation et pas davantage sur les prix implicites facturés pour ces prestations. Les difficultés apparues dans l'exécution de ces contrats, difficultés accentuées par le manque de coordination interne des directions du GIP concernées dans la gestion de l'exécution de ces contrats, ont porté notamment sur les tarifs imposés par les entreprises partenaires, supérieurs aux prix pratiqués sur les marchés considérés, sur le refus de certains partenaires de prendre en compte des prestations pourtant techniquement éligibles au regard de la définition des activités et services du partenaire dans les contrats, sur des coûts additionnels à ces prestations du fait de moyens logistiques mis en œuvre pour leur exécution par le GIP et sur le manque de souplesse dans l'adaptation volumétrique des prestations à la baisse et la compensation qui devait en résulter pour le GIP, ou même à la hausse pour des prestations complémentaires susceptibles de devoir être attribuées dans le cadre de marchés publics.

¹⁶² Lettre du 18 juillet 2019 en réponse à une lettre du 12 juillet 2019 du directeur général du GIP lui demandant de lui confirmer que les marchés du GIP « France 2023 » relevaient également de l'article L. 2512-2 du code de la commande publique.

¹⁶³ Pour autant, les voyages en bus et les prestations de logistiques réalisées par la SNCF via ses filiales *Keolis* (0,9 M€) et *Geodis* (0,6 M€) relèvent du marché concurrentiel.

5.1.1.3 Les contributions publiques et autres revenus

Les contributions publiques inscrites dans les comptes du comité d'organisation de la Coupe du monde de rugby s'élèvent à 20,6 M€. Elles s'écartent substantiellement des montants inscrits dans le dossier de candidature dans leur montant comme dans leur nature¹⁶⁴, la part principale du soutien apporté par l'État et les collectivités territoriales n'ayant pas transité par le budget du GIP. La seule subvention de l'État inscrite dans le budget du GIP concerne une participation au Tournoi de qualification « Afrique » organisé par le GIP, versée par la DIGES pour un montant de 0,3 M€. Les subventions des collectivités territoriales s'élèvent pour leur part à 20,3 M€, sous forme de subventions d'intérêt général sans contreparties (14,1 M€) et d'achats de droits de visibilité (3,1 M€), soit 17,2 M€¹⁶⁵, auxquels s'ajoutent les achats de billets par ces diverses collectivités à hauteur de 3,1 M€.

Les autres revenus du GIP s'élèvent à 16,3 M€, provenant pour l'essentiel des revenus de concessions (5,6 M€), des revenus issus de la plate-forme de revente de billets (3,1 M€) et des revenus issus des parcs de stationnement (2,9 M€).

5.1.2 Des dépenses d'organisation nettement supérieures aux objectifs fixés

Le budget de candidature de la FFR s'établissait à 408,8 M€ de dépenses, comprenant 172,2 M€ au titre de la redevance versée à RWCL pour l'organisation du tournoi et 236,3 M€ de dépenses opérationnelles. Au sein des dépenses opérationnelles, comme évoqué précédemment, 90,3 M€ renvoyaient à des contributions publiques également valorisées en recettes, ramenant le budget de livraison de l'événement *stricto sensu* (hors redevance d'organisation de 172,5 M€) à 146 M€.

Le budget pluriannuel initial du GIP arrêté en 2019 qui, comme ses révisions ultérieures, excluait de son périmètre le CFA « Campus 2023 » faisant l'objet d'une comptabilité analytique séparée, s'est établi en dépenses à 408,8 M€ pour finalement atteindre en exécution 423 M€. Comme évoqué *supra*, il se distingue du budget de candidature en ne prenant pas en compte les dépenses directement prises en charge par l'État et les collectivités territoriales et celles relatives au coût d'acquisition (34,7 M€) et de gestion des droits commerciaux de partenariats domestiques. Si ce montant global est proche des dépenses prévisionnelles du budget de candidature, les dépenses d'organisation du tournoi *stricto sensu* relevant du comité d'organisation (hors redevances à RWCL et contributions publiques) sont nettement supérieures, soit 226,8 M€ (+ 55 %) par rapport au budget de candidature.

En prenant en compte les dépenses prises en charge directement par les pouvoirs publics (84,2 M€), les dépenses opérationnelles de livraison de l'événement s'établissent à 311 M€¹⁶⁶,

¹⁶⁴ La contribution prévisionnelle de l'État s'établissait à 25,5 M€ (19,9 M€ de dépenses pour la sécurité autour des stades et des « camps de base », 3,8 M€ de subventions diverses et 1,8 M€ au titre des contrats aidés). Les contributions prévisionnelles des collectivités territoriales s'établissaient à 64,8 M€ (dont 21,1 M€ pour la mise à disposition des stades, 20 M€ pour l'établissement de « fan zones », 4,9 M€ pour la mise à disposition de stades d'entraînement, 4,9 M€ pour la sécurité des stades, 5,8 M€ de charges diverses pour les villes hôtes et 8,1 M€ par les régions supposées financer les « camps de base »).

¹⁶⁵ Répartis entre les régions (5,9 M€), les départements (1,6 M€) et les villes et métropoles (9,7 M€).

¹⁶⁶ Ce montant intègre les dépenses d'organisation portées par le GIP (226,8 M€), les dépenses de l'État au titre de la sécurité publique (22,4 M€) et des projets de RSE (2,9 M€), ainsi que les dépenses déclarées par les collectivités territoriales hors subventions d'intérêt général, achats de billets et de droits de visibilité (58,9 M€).

soit + 32 % par rapport au budget de candidature. Cette dérive substantielle des coûts d'organisation résulte d'une sous-estimation initiale, que les révisions du budget pluriannuel intervenues en 2020, 2021 et 2022 ont aggravé, les dépenses opérationnelles de livraison du tournoi ayant alors été réduites de plus de 10 M€ dans le seul objectif de maintenir, contre l'évidence, le résultat prévisionnel final.

Tableau n° 6 : Dépenses (hors « Campus 2023 ») du budget de candidature à l'exécution finale

En M€	Budget de candidature	Budget pluriannuel 2019	Budget pluriannuel révisé 2020	Budget pluriannuel révisé 2021	Budget pluriannuel révisé 2022	Budget pluriannuel révisé 2023	Réalisé
<i>Redevances versées à RWCL</i>	172,5	196,2	196,2	196,2	196,2	196,2	196,2
<i>Administration</i>	47,7	59,3	49,4	52,8	63,3	71,4	75,4
<i>Activités commerciales</i>	22,1	40,6	38,0	36,4	35,9	34,5	34,7
<i>Opérations de livraison du tournoi</i>	156,0	96,2	92,9	93,7	85,3	103,8	112,7
<i>RSE, héritage et impact</i>	0,5	0,0	0,0	0,8	2,9	5,4	4,0
<i>Réserve</i>	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	3,0	0,0
Total	408,8	402,3	386,5	389,9	393,7	414,3	423,0
Total hors redevances et contributions publiques	146,0	206,0	190,3	193,7	197,4	218,0	226,8

Source : Cour des comptes d'après données GIP « France 2023 »

Note : de nombreuses modifications ont été apportées à la maquette budgétaire du GIP entre 2018 et 2022, qui empêchent un suivi précis de l'exécution du budget candidature au fil des revues budgétaires. Pour cette raison, la Cour a procédé à une nouvelle ventilation des dépenses du budget de candidature et des dépenses des budgets pluriannuels révisés en 2020 et 2021 sur la base d'une version simplifiée de la maquette budgétaire retenue à partir de 2022.

Les fragilités du budget de candidature, apparues dès la revue budgétaire de 2019, ont conduit à une recherche permanente d'économies. À défaut d'avoir été adossées à une répartition claire des engagements entre le comité d'organisation et ses partenaires, les dépenses liées aux opérations de livraison du tournoi ont constitué alors la principale variable d'ajustement, contribuant au retard accumulé dans la structuration de ses fonctions opérationnelles évoqué *supra*.

Les dépenses de « France 2023 », hors redevance versée à RWCL, comprennent les dépenses d'administration¹⁶⁷, les dépenses liées aux activités commerciales¹⁶⁸, les dépenses

¹⁶⁷ Principalement les charges de personnel, les charges financières, les dépenses de planification et de coordination et les dépenses se rapportant aux affaires publiques et juridiques.

¹⁶⁸ Dépenses relatives à la billetterie, au programme de partenariats, aux activités de vente de biens et de services réalisées en marge des matchs (parkings, restauration, vente de produits dérivés), ainsi que les dépenses de communication, d'évènementiel et de promotion de la marque « France 2023 ».

d'opérations pour la livraison du tournoi¹⁶⁹ et les dépenses de RSE. Estimées à 206 M€ en 2019¹⁷⁰, elles s'établissent finalement à 226,8 M€ après avoir été en 2020 ramenées à 190,3 M€. Cette baisse a alors concerné principalement les dépenses d'administration du GIP (- 9,9 M€ dont 8,1 M€ pour la seule masse salariale) et dans une moindre mesure les opérations de livraison du tournoi (- 3,3 M€) et les opérations commerciales (- 2,6 M€), sous couvert d'un effort d'optimisation visant à préserver l'héritage de la Coupe du monde pour le rugby français. Elles ont connu une progression limitée de 0,8 M€ lors de la revue budgétaire de 2021 (193,7 M€)¹⁷¹. Des économies complémentaires ont été actées lors de la revue budgétaire de 2022¹⁷², les dépenses d'organisation étant alors évaluées à 197,4 M€ après intégration de 4,6 M€ de dépenses, compensées en recettes, liées à des ventes de billetterie et de prestations d'hospitalités aux partenaires du GIP¹⁷³. Au terme de cette revue budgétaire, les dépenses d'organisation du Tournoi à la charge du GIP avaient ainsi progressé de 51,4 M€ par rapport au budget de candidature et été réduites de 8,6 M€ par rapport au budget pluriannuel initial du GIP.

La revue budgétaire de 2023 a conduit à des ajustements structurels du budget pluriannuel (218 M€), tenant compte des impasses organisationnelles et stratégiques révélées à la suite de la crise de gouvernance de l'été 2022. Des dépenses complémentaires ont été inscrites à hauteur de + 27,6 M€, dont 18,5 M€ sur le périmètre des opérations de livraison de l'évènement¹⁷⁴ et 2,5 M€ pour les projets RSE, financés par la mobilisation de 70 % de la réserve de précaution (- 7 M€). L'exécution des dépenses du comité d'organisation (226,8 M€) a *in fine* été supérieure de 9 M€ à cette prévision. 10,4 M€ de dépenses complémentaires ont été réalisées dans le courant de l'année 2023, dont 7,3 M€ au titre des seules opérations de livraisons du tournoi comprenant 2,5 M€ des dépenses de sécurité. La mise en œuvre d'un suivi des risques et des opportunités budgétaires associant les instances du GIP et le comité d'audit n'a pas permis de maîtriser en totalité leur impact, modéré par des redéploiements (- 1,6 M€) et par l'utilisation du solde de la réserve de précaution (- 3 M€), sur l'exécution du budget du comité d'organisation. 2,3 M€ de dépenses complémentaires ont été constatées lors des opérations de clôture.

*

¹⁶⁹ Missions de sécurité, services fournis aux équipes, services nécessaires au déroulement des matchs, aménagements et les animations, organisation des cérémonies, gestion du programme de volontaires, systèmes d'information et retransmission des matchs.

¹⁷⁰ Les dépenses de livraison du tournoi ont été diminuées de 60,3 M€ par rapport au budget de candidature correspondant aux dépenses de sécurité incombant à l'État (- 19,9 M€), aux coûts évités par la mise à disposition gratuite de quatre des neuf stades (- 15,1 M€), ainsi qu'aux dépenses reportées sur les collectivités locales pour l'aménagement des « fans zones » (- 20 M€) et la réalisation de prestations en marge des matchs (- 3,4 M€).

¹⁷¹ Tenant compte du coût pluriannuel alors projeté de la déconcentration du comité d'organisation (+ 2,6 M€), retraité par l'affectation au budget du CFA, et de l'impact de l'allongement d'une semaine du calendrier de la compétition (+ 2,7 M€), maîtrisé par 1,8 M€ d'économies sur le programme de partenariats et des systèmes d'information. Après comptabilisation de ce retraitement, les dépenses d'organisation du tournoi s'élevaient à 191,1 M€.

¹⁷² Baisse de 4,1 M€ des dépenses liées aux opérations de livraison du tournoi et de 4 M€ de celles liées au programme de partenariats, au marketing et à la communication, compensant une hausse de 4,2 M€ des dépenses de RSE, de 1,7 M€ des dépenses de sécurisation des stades et de gestion des parkings, et de 2,5 M€ des services du tournoi.

¹⁷³ Après retraitement de ces dépenses, les dépenses d'organisation du tournoi atteignaient 192,8 M€.

¹⁷⁴ Coût des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage sollicitées par le GIP pour appuyer le pôle « livraison du tournoi » (3,9 M€), des opérations « médias » (3,4 M€), des services au tournoi (3,2 M€), des dépenses de sécurité (2,4 M€), de la mise en œuvre du programme protocolaire et la gestion des accréditations (2,5 M€) et des aménagements (0,8 M€).

Il ressort des constats qui précèdent que :

- le budget de candidature et le budget pluriannuel du GIP exécuté ne sont pas comparables puisqu'ils reposent sur des périmètres différents, ce qui ne permet pas de s'assurer, sans de multiples retraitements, de la fiabilité du budget de candidature comme de l'évolution du budget pluriannuel du GIP dont l'analyse est rendue difficile par les nombreuses modifications ayant affecté la maquette budgétaire du GIP entre 2018 et 2023 ;
- les dépenses d'organisation du tournoi directement à la charge du GIP ont fortement progressé, non seulement par rapport au budget de candidature mais également lors des révisions annuelles dont il a fait l'objet. Au-delà de sous-budgétisations évidentes dans le cadre de la candidature, les révisions pluriannuelles de 2020 à 2022 ont conduit, pour maintenir le niveau de résultat annoncé, à des impasses organisationnelles et financières ;
- le budget du GIP a ainsi fortement progressé au fil des révisions annuelles tout en maintenant l'objectif de résultat financier initial, sans pour autant parvenir à projeter avant le printemps 2023 une prévision sincère des dépenses d'organisation de l'évènement, qui ont été fortement rehaussées à moins d'un an de l'ouverture du tournoi pour en sécuriser la livraison ;
- l'accroissement, au fil du temps, des dépenses d'organisation, dont une bonne part découle de sous-budgétisations initiales, et les réajustements intervenus en 2023, ont pu être financés par l'augmentation importante des revenus issus des contrats de partenariat domestiques et, dans une moindre mesure, des revenus de billetterie.

5.2 Des coûts importants pris en charge directement par les collectivités territoriales et l'État

5.2.1 Une intervention majeure des collectivités territoriales

L'organisation de la Coupe du monde de rugby s'est appuyée sur une mobilisation importante des collectivités territoriales¹⁷⁵. Dans la continuité du soutien apporté à l'évènement au stade de la candidature¹⁷⁶, de premières conventions de partenariats ont été signées par les villes et métropoles hôtes dès 2019, permettant au GIP, sous couvert d'engagements en matière de programmation des matchs, de recevoir rapidement des subventions d'intérêt général. La recherche de partenariats a été étendue aux départements et aux régions, dont la contribution s'est inscrite dans le processus de sélection des « camps de base » des équipes nationales en complément d'engagements généraux se rapportant aux compétences de ces échelons¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Sept conventions avec les villes et métropoles hôtes ont été signées en 2019, tandis que les conventions avec les régions et les départements ont été principalement conclues en 2021.

¹⁷⁶ Huit lettres de soutien de régions et 58 de départements sont reproduites dans le dossier de candidature soumis par la FFR à *World Rugby*.

¹⁷⁷ Il s'agit essentiellement d'engagements relatifs à l'adaptation des plans de transport régionaux, au développement touristique, économique et numérique, ainsi qu'à des actions de soutien à la politique sportive.

Rédigées dans des termes peu opérationnels, ces conventions ont été déconnectées des hypothèses retenues dans le budget de candidature qui prévoyait, en méconnaissance de leurs possibilités d'intervention, 64,8 M€ de contributions des collectivités territoriales. Leur contribution a été alors manifestement sous-estimée, celles-ci ayant finalement assumé, au-delà des subventions d'intérêt général versées au GIP, de nombreuses responsabilités en matière d'animation locale, de sécurisation des « fans zones », de remise en état de l'espace public à l'issue des matchs, d'actions de communication, d'organisation des plans de transports locaux et de mise à disposition de sites annexes pour la tenue des matchs¹⁷⁸. L'imprécision des conventions a été la source de difficultés dans leur exécution, à l'image des dispositions relatives à l'exploitation des droits marketing et à la communication qui ne s'articulaient pas avec celles, prescrites par *RWCL*, interdisant toute association des collectivités territoriales n'étant pas partenaires de l'évènement. La gestion déséquilibrée des partenariats locaux a généré des tensions avec les collectivités territoriales partenaires, compte tenu du caractère jugé insuffisant des contreparties offertes en échange de leur engagement¹⁷⁹.

Au-delà de leur contribution au financement du comité d'organisation évoqué ci-avant (20,3 M€ auxquels s'ajoutent 2,2 M€ de subventions des régions au programme « Campus 2023 »), les dépenses engagées directement par les collectivités territoriales, non valorisées dans les ressources et dépenses du GIP, se sont élevées à 58,9 M€. Elles concernent principalement la mise à disposition des stades (32,9 M€)¹⁸⁰, des aménagements temporaires ainsi que des actions d'animation et de communication principalement autour des « fans zones » (18,4 M€), l'aménagement des « camps de base » (3,3 M€), des renforts de l'offre locale de transport et des aménagements temporaires en matière de mobilités douces (3 M€). Elles ont été prises en charge en majorité par les villes et les métropoles (57,1 M€), et de façon résiduelle par les régions (1,5 M€) et les départements (0,3 M€). Sur la base des réponses apportées par les collectivités territoriales à la Cour, leur contribution totale à l'organisation de la Coupe du monde de rugby est évaluée *a minima* à 81,4 M€¹⁸¹, soit un montant supérieur de 16,6 M€ au budget de candidature et de 34,4 M€ à l'étude d'impact réalisée après l'évènement par le cabinet *EY* (cf. annexe n° 1).

Les matchs de la Coupe du monde de rugby 2023 se sont déroulés dans neuf stades¹⁸² (cf. annexe n° 8), conformément à la volonté affichée par la FFR d'organiser l'évènement sur l'ensemble du territoire national. Pour quatre stades, les conditions de mise à disposition ont été formalisées dans des conventions conclues entre le GIP et des exploitants privés¹⁸³. Pour les cinq autres stades, ces conditions ont été prévues dans les conventions de ville-hôte signées par

¹⁷⁸ Des aménagements temporaires, réalisés dans certains stades pour répondre au cahier des charges de *RWCL*, leur ont été refacturés par le GIP. Ces refacturations concernent Saint-Étienne Métropole (0,4 M€), Nantes Métropole (0,3 M€), et Toulouse Métropole (50 000 €).

¹⁷⁹ Pour les villes et les métropoles hôtes, ces contreparties portaient sur des garanties concernant les matchs accueillis, la fourniture gratuite de places protocolaires et de billets, un accès préférentiel à la billetterie et un droit d'utiliser la marque du tournoi. Pour les départements et les régions, elles ont également concerné l'accueil de « camps de base » et l'affectation d'apprentis au sein du programme « Campus 2023 ». Un accès au programme d'héritage de l'évènement était prévu pour l'ensemble des collectivités territoriales partenaires.

¹⁸⁰ Au sein de cette enveloppe, 18,2 M€ concernent des investissements structurants réalisés au niveau des stades de Toulouse et de Nantes, qui s'inscrivent dans des programmes de remise en état pluriannuels dont la mise en œuvre a été accélérée par l'accueil de la Coupe du monde de rugby.

¹⁸¹ Dont 66,7 M€ pour les villes et métropoles, 1,9 M€ pour les départements et 9,5 M€ pour les régions. 3,3 M€ de dépenses n'ont pu être ventilées.

¹⁸² Cinq stades reposent sur un modèle de gestion déléguée et trois stades sur une gestion en régie articulée avec une convention d'occupation du domaine public conclue avec un club résident. Seul le stade de Lyon relève d'un modèle de gestion privée.

¹⁸³ *Stade Bordeaux Atlantique* (Bordeaux), *ELISA* (Lille), *Olympique Lyonnais* (Lyon) et *Consortium du Stade de France* (Saint-Denis).

le GIP et les collectivités propriétaires¹⁸⁴. Ces conventions, conformes au cahier des charges du contrat d'accueil conclu avec *World Rugby* (protection des droits commerciaux au sein et aux abords des stades, prescriptions techniques), ont fixé les conditions économiques applicables à la période d'utilisation exclusive des équipements, ainsi que la répartition de la prise en charge des travaux et des aménagements à réaliser. Des avenants et des conventions d'exécution ont ultérieurement précisé les conditions opérationnelles et financières de mise à disposition, définies de manière standardisée dans les documents initiaux. Les derniers sont intervenus parfois tardivement au 1^{er} semestre 2023¹⁸⁵.

Les conditions financières de mise à disposition des stades ont été hétérogènes, et se sont éloignées du contenu du dossier de candidature, qui s'appuyait sur un régime de gratuité pour l'ensemble des équipements à l'exception du Stade de France. Les coûts de mise à disposition des stades pris en charge par le GIP se sont élevés à 18,1 M€ (cf. annexe n° 8), dont 13,7 M€ pour la seule location des équipements. Ces dépenses ne reflètent qu'une partie des coûts de mise à disposition des stades pour la Coupe du monde de rugby qui ont, pour un montant évalué à 32,9 M€ par la Cour, été supportés par les collectivités locales.

Ainsi, le GIP a bénéficié d'une gratuité d'usage pour les stades de Marseille et de Nice, les coûts supportés par l'exploitant ayant été pris en charge, pour des montants importants, par les collectivités propriétaires dans le cadre d'avenants aux contrats de partenariats « public-privé »¹⁸⁶. Pour les stades de Bordeaux, de Lille, et de Lyon, un loyer forfaitaire et un forfait technique par match ont été facturés par l'exploitant pour couvrir les coûts de mise en configuration et les coûts d'immobilisation sur la période d'utilisation exclusive. La mise à disposition du Stade de France a donné lieu au paiement d'un loyer forfaitaire et d'une indemnité de couverture des frais généraux supportés durant la période d'immobilisation. Des prestations additionnelles ont été facturées au GIP pour les stades de Bordeaux et de Lille, ainsi que pour le Stade de France. S'agissant des stades exploités en régie, le GIP s'est acquitté d'une redevance d'occupation auprès des collectivités propriétaires, compensée, pour les villes de Nantes et de Toulouse, par l'achat à due concurrence de droits de visibilité. Conformément au cahier des charges de mise à disposition, les coûts de mise en configuration ont été supportés par les collectivités propriétaires.

¹⁸⁴ Ce schéma contractuel concerne les stades de Marseille et de Nice (gestion déléguée dans le cadre d'un contrat de partenariat), ainsi que les stades de Nantes, de Saint-Étienne, et de Toulouse (exploitation partagée dans le cadre d'une convention d'occupation du domaine public).

¹⁸⁵ Notamment pour prévoir les conditions de gestion des alternances entre les matchs de la Coupe du monde de rugby et le championnat de Ligue 1 de football qui ont concerné les stades de Bordeaux, de Lille, de Marseille, de Nantes et de Toulouse. Les coûts liés aux opérations de démontage et de remontage des installations, ainsi que de remise en état des terrains, ont été supportés par les collectivités propriétaires, à l'exception du stade de Bordeaux pour lesquels ils ont été supportés par le GIP dans le cadre de l'économie de la convention initiale. Ces coûts s'élèvent à 2,7 M€, dont 2,3 M€ pour le seul stade de Marseille.

¹⁸⁶ 6,2 M€ ont été versés par la ville de Marseille à la société *AREMA*, dont 2,4 M€ au titre d'un loyer fixe couvrant la mise en configuration, 807 000 € au titre du forfait technique couvrant les coûts opérationnels assumés à chaque match, 684 000 € au titre de l'indemnisation de la perte d'exploitation et 2,3 M€ pour la gestion de l'alternance. 1,9 M€ ont été versés par la ville de Nice à la société *Nice Eco Stadium*, dont 471 000 € au titre des aménagements de mise en configuration, 496 000 € au titre du forfait technique de mise à disposition, 53 000 € pour le paiement de prestations additionnelles, 360 000 € au titre de l'indemnité de neutralisation du stade, et 570 000 € pour le remplacement de la pelouse après la compétition.

5.2.2 Des dépenses publiques de sécurité et de transport estimées à 25,4 M€

La gestion des transports et de la sécurité de la Coupe du monde de rugby, considérée comme un test en conditions réelles à quelques mois des Jeux olympiques et paralympiques de Paris, a fait l'objet d'un partage entre le comité d'organisation et les pouvoirs publics. Au titre de ses missions d'organisateur, le GIP a assuré le transport des équipes et de leur encadrement, ainsi que la sécurité privée à l'intérieur des stades et des sites temporaires du tournoi (« camps de base », « fan zones »). L'État a pris en charge la sécurité publique de l'évènement, tandis que les opérateurs de transport nationaux et les collectivités locales, relayés par leurs opérateurs locaux, ont assuré l'acheminement des spectateurs vers les sites de compétition.

Un protocole sur la sécurité et la sûreté de la Coupe du monde de rugby a été signé par le Premier ministre et le premier directeur général du GIP en novembre 2020¹⁸⁷, la coordination entre l'État et le comité d'organisation ayant été assurée par la CNSJ. S'agissant des transports, un plan national de mobilités a été finalisé en juillet 2023, sous le pilotage conjoint de la CNSJ et de la DIGES, en s'appuyant sur une synthèse des travaux conduits à l'échelle locale par les préfetures des sites hôtes de la compétition. Des comités de pilotage locaux consacrés aux enjeux de sécurité et de mobilités ont été installés au début de l'année 2022 par les préfetures de départements afin de coordonner, sous la forme de groupes de travail associant le GIP, l'action des collectivités territoriales et des opérateurs de transports. Un groupe de travail sur les mobilités spécifique à l'Île-de-France a été constitué à compter du premier trimestre 2023¹⁸⁸. À l'échelle nationale, un comité ministériel traitant des problématiques de sécurité et de mobilités a été réuni à compter de novembre 2022.

La coordination opérationnelle du dispositif durant la manifestation a été confiée à la CNSJ, tout en associant la DIGES et le ministère chargé des sports au dispositif interministériel de gestion de crise. Le déroulement du tournoi n'a pas été marqué par des difficultés opérationnelles majeures. Ainsi, la gestion des transports et de la sécurité de la Coupe du monde de rugby par les pouvoirs publics n'appelle pas d'observations, la gouvernance mise en œuvre ayant permis une planification anticipée des opérations ainsi qu'une articulation fluide, dans les mois précédant le tournoi et durant son déroulement, avec le comité d'organisation.

Le coût des missions de sécurité publique affectées à l'État pour la sécurisation des stades et la sécurité des équipes, évaluées à 19,9 M€ dans le budget de candidature, ont été estimées par le ministère de l'intérieur à la demande de la Cour à 22,4 M€¹⁸⁹. S'agissant du coût public des opérations de transport, les collectivités-hôtes et les régions sollicitées par la Cour

¹⁸⁷ Précisant la répartition des compétences en matière de sécurisation des sites, des déplacements des équipes et des spectateurs, tout en définissant des prescriptions en matière d'analyse des risques et d'évaluation de la menace.

¹⁸⁸ Sous la coordination des préfetures de département, les plans de transports locaux ont été finalisés à la fin du premier semestre 2023 pour chaque ville-hôte ainsi qu'à l'échelle de la région Île-de-France. La préfeture de police de Paris a coordonné l'élaboration du plan de transport du « village du rugby » situé place de la Concorde à Paris. Ces plans ont été articulés autour des enjeux d'adaptation de l'offre de transports en commun avant et après les matchs, d'identification des solutions de délestage, et de sécurisation des flux. Ils contenaient également des prescriptions relatives à l'accès aux stades en véhicule et au stationnement, aux mobilités douces ainsi qu'à l'accessibilité des sites aux personnes en situation de handicap.

¹⁸⁹ Dont 4,6 M€ pour les dépenses de personnel, et 7,7 M€ pour les dépenses d'hébergement. La méthode de prise en compte des dépenses de personnel diffère selon le programme budgétaire et la catégorie de personnel considérés par le ministère. Sur le programme 152 « gendarmerie nationale », ont été prises en compte les indemnités spécifiques pour les personnels d'active tandis que l'intégralité des indemnités a été intégrée pour les réservistes. Concernant le programme 176 « police nationale », les données relatives aux heures supplémentaires et aux indemnités des compagnies républicaines de sécurité ont été comptabilisées « au réel » dans le chiffrage, tandis qu'une estimation par rapport à l'année 2022 a été établie pour les autres catégories de personnel.

font état d'un coût global des renforts d'offre et des aménagements liés aux mobilités douces de 3 M€, dont 2,8 M€ relèvent des collectivités-hôtes.

Si la répartition des responsabilités entre le GIP et les pouvoirs publics n'a souffert d'aucune ambiguïté s'agissant des missions régaliennes de sécurité et du transport, sur le fondement des travaux de planification menés en amont de l'évènement, elle s'est montrée problématique sur le terrain des missions de sécurité privée, dont l'affectation au stade du budget de candidature demeurait imprécise dans ses modalités et ne reposait sur aucun engagement contractualisé avec les acteurs publics sollicités, au premier rang desquels les collectivités locales.

Le montant de la contribution des villes-hôtes aux missions de sécurité publique était alors évalué à 4,9 M€ pour le gardiennage des stades, tandis que la sécurisation des « fan zones » et des « camps de base » n'était pas identifiée dans les contributions des collectivités locales, respectivement 20 M€ pour les villes-hôtes et 7,4 M€ pour les régions, affectées à ces volets de l'évènement. Au sein des dépenses du budget de candidature, les missions de sécurité relevant du comité d'organisation étaient valorisées à 9,7 M€, soit 4,8 M€ après déduction des dépenses de gardiennage affectées aux villes-hôtes sous la forme de contributions publiques. Cette indétermination a conduit le comité d'organisation à plusieurs ajustements coûteux de son dispositif de sécurisation, traduits par la passation en juillet 2023, à quelques semaines de l'accueil des équipes, d'un marché évalué à 5,1 M€ pour la sécurisation des « camps de base ». Au total, les dépenses assumées par le GIP sur les volets « sécurité, sûreté et mobilités » s'élèvent à 14,6 M€, soit un montant supérieur de 9,8 M€ par rapport au budget de candidature hors contributions publiques (4,8 M€).

5.3 Un bilan financier global de la Coupe du monde de rugby faible ou nul voire négatif, résultant du déficit de « Campus 2023 » et des pertes du GIE aggravées par des contentieux commerciaux et fiscaux

5.3.1 Le compte consolidé des entités liées à l'organisation de la Coupe du monde de rugby : un résultat financier très éloigné des ambitions de la candidature

La consolidation des comptes du GIP « France 2023 » intégrant les comptes de « Campus 2023 », du GIE « Rugby Hospitalités et Voyages » ainsi que du fonds de dotation « Rugby au cœur » conduit à un montant total de recettes de 681,1 M€, supérieur de 204,2 M€ aux recettes du budget de candidature, des dépenses, hors provisions pour contentieux commerciaux et fiscaux du GIE, d'un montant de 662,6 M€, supérieures de 253,8 M€ au budget de candidature et un résultat final de 18,5 M€ (cf. annexe n° 9). Si les contentieux fiscaux en cours à la suite des avis de redressements intervenus en décembre 2024 et le contentieux commercial avec *Daimani France* trouvaient une issue défavorable pour le GIE, les dépenses finales s'élèveraient à 695,0 M€ et le résultat à - 13,9 M€.

Tableau n° 7 : Consolidation des comptes des entités impliquées dans l'organisation de la Coupe du monde de rugby 2023

<i>En M€</i>	Total hors flux croisés entre les entités
<i>Revenus commerciaux</i>	+ 565,5
<i>Contributions publiques</i>	+ 81,2
<i>Autres recettes</i>	+ 34,4
<i>Recettes totales</i>	+ 681,1
<i>Redevances à RWCL</i>	- 277,5
<i>Dépenses d'administration</i>	- 92,3
<i>Dépenses opérationnelles</i>	- 287,4
<i>Dépenses de RSE</i>	- 5,3
<i>Dépenses totales</i>	- 662,6
<i>Résultat après provision pour le redressement fiscal du GIE</i>	+ 18,5
<i>Redressement fiscal notifié au GIE</i>	- 20,7
<i>Provision pour contentieux commercial</i>	-11,7
<i>Résultat en cas d'issue défavorable des contentieux fiscaux et commerciaux pour le GIE</i>	- 13,9

Source : Cour des comptes, d'après données du GIP « France 2023 », du GIE « Rugby Hospitalités et Voyages », et du fonds de dotation « Rugby au cœur »

Les ressources comprennent :

- 565,5 M€ de revenus commerciaux (83 %), dont 261,3 M€ de recettes de billetterie, 81,7 M€ de revenus de partenariats du GIP et 131,5 M€ de vente de *packages* d'hospitalités et de redevances perçues auprès des opérateurs commerciaux du GIE ;
- 81,2 M€ de contributions publiques (12 %), dont 20,3 M€ de contributions des collectivités locales sous la forme de subventions d'intérêt général, d'achats de droits de visibilité et de billetterie, 21,1 M€ d'aides publiques perçues par le GIP pour le financement des dépenses de rémunération des apprentis du CFA, 38,7 M€ de concours publics pour le financement de la formation des apprentis, et 1 M€ de dons du GIP au fonds de dotation ;
- 34,4 M€ de recettes autres (5 %) dont 20,4 M€ de revenus tirés de services annexes et de contributions externes pour le GIP.

Les dépenses intègrent :

- 287,4 M€ de dépenses opérationnelles (43 %), dont 147,4 M€ sur le périmètre du GIP intégrant les coûts de livraison du tournoi (112,7 M€) et les coûts se rapportant aux activités de billetterie, de mise en œuvre des partenariats, de communication et de marketing (34,7 M€), 72,3 M€ pour les dépenses de rémunération, d'accompagnement et de formation des apprentis du CFA, et 67,6 M€ pour les dépenses liées à la commercialisation des programmes commerciaux du GIE ;
- 277,5 M€ de redevances versées à RWCL (42 %), dont 196,2 M€ sur le périmètre du GIP et 81,3 M€ sur le périmètre du GIE ;

- 92,3 M€ de dépenses d'administration (14 %), dont 38,0 M€ au titre de la masse salariale du GIP, et 16,9 M€ pour les frais de fonctionnement du CFA (9,8 M€) ainsi que du GIE et du fonds de dotation (7,1 M€) ;
- 5,3 M€ de dépenses de RSE (1 %), dont 4 M€ sur le périmètre du GIP et 1,3 M€ pour le financement des appels à projets du fonds de dotation.

Le résultat consolidé de la Coupe du monde de rugby résulte du solde entre l'excédent du comité d'organisation (+ 55 M€), le déficit du compte « rémunérations » (- 33 M€) et l'excédent du compte « formations » du CFA (+ 17,1 M€), ainsi que le déficit constaté pour le GIE avant provisions pour risques commerciaux et fiscaux (- 20,6 M€). L'excédent du comité d'organisation s'établit à 29,8 M€ et, dans l'hypothèse d'une issue défavorable des contentieux du GIE, le résultat « distribuable » du comité d'organisation ne s'élèverait plus alors qu'à + 15,2 M€.

5.3.2 Des dépenses prises en charge directement par l'État et les collectivités territoriales nettement supérieures aux prévisions initiales

L'État a, pour l'organisation de la Coupe du monde de rugby, ses actions périphériques et son héritage, engagé directement 31,1 M€, dont 22,4 M€ par le ministère de l'intérieur et 2,9 M€ par les autres ministères (culture, sports et Jeux olympiques et paralympiques, agriculture) au titre des projets RSE du GIP, et 5 M€ par l'ANS en faveur des équipements sportifs liés au rugby. L'État et l'ANS ont en outre participé à hauteur de 26,1 M€ à l'opération « Campus 2023 » (17,7 M€ pour l'État au titre de l'aide à l'embauche des apprentis et 8,4 M€ pour l'ANS au titre du soutien à l'emploi dans le sport et du financement de la pérennisation de 250 emplois). Le montant total de l'intervention de l'État dans les opérations conduites dans le cadre de l'organisation de la Coupe du monde de rugby et son héritage s'élève donc à 57,2 M€.

Comme exposé *supra*, les dépenses exposées directement par les collectivités territoriales s'élèvent *a minima* à 58,9 M€, au-delà des subventions d'intérêt général et des achats de droits intégrés dans les comptes du GIP à hauteur de 20,3 M€. En outre, 2,2 M€ de subventions ont été versées par les régions dans le cadre du programme « Campus 2023 ». Le montant total des contributions des collectivités territoriales s'élève donc à 81,4 M€.

5.3.3 Le bilan financier final de la Coupe du monde de rugby 2023 : des ressources et dépenses deux fois supérieures aux prévisions de la candidature, un résultat global faible ou nul, voire négatif

Le montant total des ressources publiques (État et collectivités territoriales) mobilisées dans les opérations conduites dans le cadre de l'organisation de la Coupe du monde de rugby s'établit donc à 138,6 M€. Le montant total des ressources publiques et privées mobilisées dans le cadre des opérations conduites lors de la Coupe du monde de rugby s'élève *in fine* à 769,5 M€, le montant total des dépenses engagées (hors provisions du GIE) à 751,0 M€ et le résultat global est donc de 18,5 M€. Dans l'hypothèse d'une issue défavorable des contentieux commerciaux et fiscaux du GIE en cours à la suite des avis de redressements fiscaux de décembre 2024, le montant total des dépenses s'établirait finalement à 783,4 M€ et le résultat global serait négatif à hauteur de - 13,9 M€.

5.4 La liquidation du GIP et du GIE suspendue au règlement des contentieux fiscaux et sociaux du GIE

Le processus de liquidation du GIP, du GIE, et du fonds de dotation a été engagé au mois de juillet 2024 sur avis favorable du commissaire du gouvernement et du contrôle général économique et financier¹⁹⁰. L'affectation de l'éventuel excédent de liquidation s'effectuera dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'héritage de la Coupe du monde visant à assurer le développement du rugby à l'échelle nationale. L'actif net du fonds de dotation sera dévolu au fonds de dotation créé par la FFR qui a repris la marque « Rugby au cœur ». La conduite des opérations de liquidation du GIE est rendue incertaine par l'existence des contentieux du GIE évoqués précédemment.

Le projet de gestion de l'héritage de la Coupe du monde de rugby examiné en février 2023 par le conseil d'administration du comité d'organisation, qui s'appuyait alors sur une projection de l'excédent de liquidation de 46,8 M€, prévoyait une répartition de l'héritage à hauteur de 70 % pour « la famille du rugby » (dont 21 % pour la LNR) et de 30 % pour les collectivités territoriales partenaires (dont 15 % pour les villes et métropoles-hôtes). Le surplus d'aides à la formation de l'opération « Campus 2023 » devait être affecté à la formation dans les clubs de rugby, en premier lieu au bénéfice des centres de formation des clubs professionnels de rugby par l'intermédiaire de la LNR, et à titre secondaire à celui-ci de la FFR. Un soutien par anticipation devait être apporté aux projets d'investissements des villes et des métropoles hôtes, ainsi qu'un engagement à la pérennisation de 500 emplois de l'opération « Campus 2023 », dont 250 seraient financés par « France 2023 ».

Compte tenu des risques identifiés, ce projet de répartition a été réduit à 21,2 M€¹⁹¹, dont 17,1 M€ correspondant au surplus d'aides à la formation du CFA. La prise en compte du montant prévisionnel de l'excédent de liquidation du GIP affecté aux collectivités territoriales et aux ligues régionales (4,1 M€) porterait à 7,7 M€ le bénéfice de l'organisation de la Coupe du monde de rugby qui leur serait distribué¹⁹². Ce montant, qui représenterait 14 % du résultat d'exploitation dégagé par le comité d'organisation (55 M€), ne bénéficierait pas aux départements et aux régions. La FFR se verrait affecter le surplus d'aides à la formation encaissé par le CFA (17,1 M€) pour financer ses propres projets de formation¹⁹³. La LNR, à ce stade exclue du projet de répartition bien que pourvoyeuse d'une partie des joueurs du XV de France, ne recevrait aucun versement direct du comité d'organisation de la Coupe du monde de rugby.

En l'état des projections, la distribution de l'héritage ne permet pas d'assurer un respect des engagements pris par le comité d'organisation à l'égard des collectivités territoriales, alors que celles-ci ont fortement contribué à l'organisation de la Coupe du monde de rugby.

¹⁹⁰ Le budget liquidatif du GIP, du GIE et du fonds de dotation s'élève à 538 434 €. Le directeur général du comité d'organisation a été désigné liquidateur du GIP et du fonds de dotation, le président du conseil d'administration du GIP ayant été désigné sur proposition de la FFR contrôleur des opérations de liquidation du GIE.

¹⁹¹ Ce montant tient compte de legs en nature réalisés à hauteur de 1,3 M€ par le GIP.

¹⁹² Au-delà des 4,1 M€ affectés aux collectivités territoriales et aux ligues régionales au titre de l'excédent de liquidation du GIP, 3,6 M€ se rapportent à des engagements du GIP sous la forme de subventions d'héritage. 0,7 M€ ont fait l'objet d'une avance, et 2,9 M€, comptabilisés en charges à payer dans les comptes du GIP, restent à honorer.

¹⁹³ Auquel s'ajoute une cession de créances du GIP de 379 000 € au titre du contrat d'échanges de prestations conclu avec la société *INVIVO*. L'affectation totale dont bénéficierait la FFR au terme des opérations de liquidation s'élèverait ainsi à 17,5 M€, ce qui porterait le déficit de la fédération pour ses engagements dans l'organisation de la Coupe du monde de rugby à 2,1 M€, compte tenu de la perte enregistrée sur le GIE (- 19,6 M€).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les ressources du GIP, hors « Campus 2023 » se sont élevées à 478,1 M€, tandis que les dépenses liées à l'exécution des contrats conclus entre la FFR et RWCL arrêtées en juillet 2024 ont été de 423 M€. Ces montants sont proches du budget de la candidature, construit sur une prévision de 476,9 M€ de recettes et de 408,8 M€ de dépenses. Alors que les recettes perçues par le comité d'organisation ont seulement différé dans leur structure, les dépenses d'organisation du tournoi ont été nettement supérieures aux projections, soit 226,8 M€ contre 146 M€ dans le budget de candidature.

L'organisation de la Coupe du monde de rugby, à l'image des grands événements internationaux organisés sur l'ensemble du territoire national, s'est appuyée sur une mobilisation importante des collectivités territoriales, l'objectif recherché ayant été de faire prendre en charge par celles-ci une partie conséquente des coûts d'organisation locaux. Cependant, leur contribution, définie de façon imprécise sur le plan financier comme sur le plan matériel dans la phase de candidature, ne reposait sur aucun engagement formel et a été fortement sous-estimée. Cette impréparation initiale, puis la précipitation avec laquelle ont été passées les conventions avec les collectivités territoriales hôtes, se sont traduites par une répartition imprécise des responsabilités et des dépenses prises en charge par elles et par le GIP, conduisant à des tensions dans leur exécution du fait du déséquilibre des conventions initiales. Les conditions financières de mise à disposition des stades ont été hétérogènes, et se sont éloignées du contenu du dossier de candidature, seuls deux stades ayant in fine été mis à disposition sous un régime de gratuité, au demeurant coûteux, pour les collectivités territoriales concernées.

Alors que l'organisation des grands événements sportifs internationaux ne peut être envisagée sans la participation des acteurs locaux, en raison des compétences opérationnelles exercées par ces derniers, de leur maîtrise de la gestion d'un nombre important d'équipements d'intérêt national, et de leur rôle en matière d'animation du territoire, ceux-ci doivent être associés en amont de la candidature. Les moyens financiers et matériels qu'ils mettront à disposition du comité d'organisation doivent être plus précisément identifiés et valorisés dans le dossier de candidature, et reposer sur des engagements formalisés et précis. Les conditions de mise à disposition des équipements doivent ainsi être mieux appréhendées dans la phase préalable à l'attribution des grands événements sportifs internationaux.

La consolidation des comptes du GIP sur le périmètre des contrats conclus avec RWCL et du CFA, du GIE, ainsi que du fonds de dotation, fait ressortir un montant total de recettes de 681,1 M€, et de dépenses de 677,6 M€. En cas d'issue défavorable des contentieux fiscaux en cours à la suite des avis de redressements de décembre 2024, ces dépenses se monteraient à 694,9 M€. Compte tenu des 88,4 M€ de contributions de l'État et des collectivités territoriales n'ayant pas transité par les comptes du GIP, sur un montant total de 138,6 M€ de contributions publiques, les ressources publiques et privées mobilisées pour l'organisation de la Coupe du monde de rugby s'élèvent à 769,5 M€. Le résultat du comité d'organisation distribuable au bénéfice du rugby amateur français est plus de 10 fois inférieur à la projection établie dans le budget de candidature et pourrait même être négatif en cas d'issue contentieuse négative sur les contentieux fiscaux en cours.

Les conditions dans lesquelles les contrats de partenariat du GIP ont été passés ne respectent pas les termes de l'avis du Conseil d'État. L'exécution de ces contrats a fait l'objet d'importantes difficultés tenant principalement à l'absence à l'adéquation des prestations en nature proposées avec les besoins du comité d'organisation, qui se sont pour certaines prolongées dans des actions contentieuses.

La répartition de l'excédent de liquidation du GIP est affectée par d'importants risques pesant sur le niveau de l'héritage distribué à ses partenaires, seule la FFR bénéficiant d'une affectation a priori stabilisée compte tenu de la nature des fonds versés, sans que celle-ci ne permette de rétablir l'équilibre de ses engagements financiers dans l'organisation de la Coupe du monde de rugby. Le versement des aides aux villes et métropoles-hôtes au titre de l'héritage a été interrompu à la date d'engagement des opérations de liquidation, tandis que plusieurs partenaires du comité d'organisation,

à l'image de la LNR, des régions et des départements, ont à ce stade été exclus du projet de répartition. Un suivi des opérations de liquidation devra être assuré par l'État et la FFR à l'échéance, au 31 décembre 2024, des fonctions de liquidateur actuellement exercées par le directeur général du GIP.

En conséquence, la Cour émet les propositions de recommandations suivantes :

Recommandation n° 7. (délégation interministérielle aux grands événements sportifs) Évaluer, dès le dossier de candidature, les contributions financières et matérielles des collectivités territoriales qui seront reprises dans les conventions conclues avec le comité d'organisation, ainsi que les contreparties associées, en vue de clarifier la nature et le niveau de leur engagement dans l'organisation de l'évènement.

Recommandation n° 8. (délégation interministérielle aux grands événements sportifs, GIP « France 2023 », GIE « Rugby Hospitalités et Voyages », Fonds de dotation « Rugby au cœur ») S'abstenir de toute décision provisoire en matière de répartition de l'excédent de liquidation dans l'attente du règlement des contentieux impliquant les structures du comité d'organisation et de la notification au GIE de l'issue de son contrôle fiscal.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La Coupe du monde de rugby a été un incontestable succès populaire, médiatique et sportif. Ses retombées économiques, l'élan suscité auprès de la population et notamment des jeunes en faveur du rugby que traduit la progression de 15 % du nombre de licenciés de la FFR, l'aspect positif de nombre des projets de responsabilité sociale et environnementale qui l'ont accompagnée et dont certains perdureront et, in fine, l'impact positif sur l'image de la France d'une organisation sans incidents notables renforcent ce bilan très positif. Ce constat ne doit cependant pas conduire à écarter ou à minimiser les dysfonctionnements qui ont accompagné la préparation de la Coupe du monde, tant dans la gestion du dossier de candidature que dans la gouvernance du comité d'organisation mise en place et son organisation interne. Ces dysfonctionnements ont conduit à des choix stratégiques majeurs hasardeux qui ont entraîné des pertes substantielles pour le comité d'organisation et, donc, de moindres ressources laissées en héritage pour le développement du rugby en France.

Si World Rugby a réalisé le meilleur résultat financier de son histoire et si le résultat de « France 2023 », strictement limité à l'organisation de l'événement, est également le meilleur jamais enregistré par les comités d'organisation de la Coupe du monde de rugby, les pertes enregistrées sur « Campus 2023 » et sur le GIE « Rugby Hospitalités et Voyages » ont réduit ce résultat de moitié voire des deux-tiers, la FFR enregistrant pour sa part une perte sèche a minima de 19,2 M€ et pouvant atteindre jusqu'à - 28,9 M€, alors même qu'elle était déjà en difficulté financière sur les derniers exercices et soumise à une exigence de maîtrise renouvelée de ses dépenses. La nécessité de réduire si ce n'est de résorber ce déficit pour la FFR conduit à ce que les principes retenus à l'origine pour la répartition des bénéfices issus de la manifestation entre les villes et métropoles hôtes, les actions de développement du rugby et la Ligue nationale de rugby ne soient pas tenus. Il ne reste finalement, alors même que 138,6 M€ de crédits publics ont été dépensés à cette occasion, aucun fonds disponible pour favoriser le développement du rugby, contrairement à ce qui avait été avancé, probablement de façon trop optimiste, lors de la candidature et n'avait eu de cesse d'être répété par les dirigeants de la FFR et du GIP « France 2023 » jusqu'en 2022.

Ce résultat catastrophique pour la FFR qui, en 2007, avait bénéficié de 33 M€ de crédits pour financer le développement de son sport, tient pour l'essentiel aux engagements inconsidérés pris pour obtenir le droit d'organiser cette manifestation, à un objectif permanent dans la gestion du comité d'organisation de maximisation des bénéfices attendus ayant conduit à des sous-budgétisations évidentes et une forme d'insincérité des révisions budgétaires annuelles, ainsi qu'à la multiplication de projets supposés permettre d'accroître le résultat final.

Si la responsabilité du directeur général du GIP dans ce résultat est engagée à bien des égards, celle de la FFR et de l'État, membres fondateurs du GIP « France 2023 » l'est également en raison des défaillances majeures constatées dans le contrôle qu'ils auraient dû exercer sur le comité d'organisation. Le présent rapport émet en conséquence à l'attention des pouvoirs publics des recommandations pour que cette situation ne puisse à l'avenir se reproduire dans l'organisation des principaux grands événements sportifs internationaux.

ANNEXES

Annexe n° 1.	L'impact économique social et environnemental de la Coupe du monde de rugby 2023	89
Annexe n° 2.	Impact des projets RSE sur le résultat financier de « France 2023 »	90
Annexe n° 3.	Programme d'accompagnement par l'État de la Coupe du monde de rugby 2023	92
Annexe n° 4.	Comptabilité analytique du CFA « Campus 2023 » : budget prévisionnel et exécution budgétaire	94
Annexe n° 5.	Comptes du fonds de dotation « Rugby au cœur »	95
Annexe n° 6.	Comptes du GIE « Rugby Hospitalités et Voyages »	96
Annexe n° 7.	Comptes du GIP « France 2023 » (hors « Campus 2023 »).....	97
Annexe n° 8.	Stades utilisés pour la Coupe du monde de rugby et coûts pour « France 2023 »	98
Annexe n° 9.	Consolidation des comptes des entités impliquées dans l'organisation de la Coupe du monde de rugby 2023 (GIP « France 2023 », GIE « Rugby Hospitalités et Voyages », fonds de dotation « Rugby au cœur »)	99

Annexe n° 1. L'impact économique social et environnemental de la Coupe du monde de rugby 2023

Le ministère des sports et des Jeux olympiques et paralympique et « France 2023 » ont publié en mai 2024 une étude, réalisée à leur demande par le cabinet EY, sur l'impact économique, social et environnemental de la Coupe du monde de rugby. Cette étude, qui ne prend pas en compte les bilans financiers du GIP « France 2023 » et du GIE « Rugby Hospitalités et voyages », dresse un tableau positif de l'impact de la Coupe du monde de rugby en France, insistant notamment sur le succès populaire médiatique et sportif de l'événement.

Relevant que le nombre de billets vendus (2,5 millions) est supérieur au meilleur résultat enregistré jusqu'alors en Angleterre en 2015 et encore davantage à l'édition 2019 qui s'est tenue au Japon, elle estime à 1,8 Md€ les dépenses directes réalisées à cette occasion par les visiteurs, les structures organisatrices, les partenaires commerciaux et les autorités publiques, et l'impact total sur l'économie française à 871 M€. Le nombre de visiteurs étrangers s'élève à 425 000, le panier moyen journalier de ces visiteurs étant estimé à 170 €. La valeur ajoutée résultant de la manifestation provient pour l'essentiel (585 M€, soit 85 %) des activités touristiques et pour 15 % de l'organisation elle-même du tournoi (105 M€). Cette activité supplémentaire aurait permis la création en 2023 de 5 700 emplois. L'étude estime par ailleurs à 70 M€ les dépenses publiques liées à la manifestation (hors Campus 2023) et les recettes fiscales générées par l'événement à 84 M€. Pour sa part, la ville de Paris a réalisé une étude d'impact, également alignée sur les méthodes de la DGE, dont il ressort que la ville a accueilli 317 000 visiteurs, dont 206 000 visiteurs étrangers, les dépenses touristiques réalisées sur la ville par ceux-ci s'élevant à 102 M€ auxquels s'ajoutent 20 M€ de dépenses des visiteurs français. Plus d'un million de personnes aurait fréquenté le village du rugby installé Place de la Concorde.

Si l'impact environnemental est considéré comme le point faible de ce bilan (830 KT CO₂eq générés, soit l'équivalent de la production de 90 000 français par an), conséquence du caractère mondial de l'événement, le bilan fait état d'un fort ruissellement sur l'ensemble du territoire, les villes n'ayant accueilli aucun match ayant bénéficié de 39 % de l'impact économique, Paris, Saint-Denis et Marseille 28 % et les 7 autres villes-hôtes 33 %. Enfin, cette étude relève l'impact des projets RSE conduit par « France 2023 » dont une partie lui paraît pérennisée, ainsi que l'augmentation de 15 % du nombre de licenciés de la FFR entre février 2023 et février 2024.

Ce bilan économique, social et environnemental apparaît effectivement positif du point de vue des retombées économiques, même s'il est finalement nettement moins favorable que les prévisions établies en mai 2017 à la demande de la FFR par le cabinet Deloitte pour appuyer la candidature de la France, ce qui plaide pour qu'à l'avenir ces études d'impact soient réalisées par des organismes indépendants des organisateurs, tant dans la phase de candidature qu'après la tenue de l'événement.

En revanche, les estimations de dépenses publiques reprises dans ce rapport ne correspondent pas à celle établie dans le cadre du présent rapport et sont à l'évidence sous-estimées, en particulier pour celles relevant des collectivités territoriales. Le bilan positif global des dépenses publiques ainsi présenté est donc sujet à caution même si, dès lors que l'évaluation des recettes fiscales de TVA perçues par l'État apparaît cohérente, celui-ci semblerait in fine bénéficiaire de cet événement. A contrario et nonobstant l'impact économique global sur les territoires concernés, les collectivités territoriales sont contributrices nettes de façon significative, seul le produit de la taxe de séjour venant compenser les dépenses publiques qu'elles ont exposées à l'occasion de l'événement.

Annexe n° 2. Impact des projets RSE sur le résultat financier de « France 2023 »

<i>Projet</i>	Mise en œuvre des recommandations de la mission IGF-IGESR	Impact du projet sur le résultat financier du GIP
Actions de RSE hors programme d'accompagnement de l'État		
<i>XV de la gastronomie</i>	Limitation du projet au maintien d'une marque dans le cadre des prestations d'hospitalités et de l'offre de restauration organisée au sein des marchés du rugby	0
<i>Politique d'achats responsable</i>	Non concerné	0
<i>Lutte contre le gaspillage alimentaire</i>		0
<i>Fonds de dotation « Rugby au cœur »</i>	Maintien du projet	-1 091 000
<i>Programme d'absorption carbone</i>	Non concerné	364 000
<i>Opération médailles recyclées</i>		0
<i>Programme de traitement des déchets</i>		9 000
<i>Billetterie sociale</i>		1 110 000
<i>À la rencontre des enfants malades</i>		-6 000
<i>À la rencontre des séniors isolés</i>		-2 000
<i>Tournoi national des quartiers</i>	Abandon du partenariat avec <i>Rugby urban attitude</i> et réorientation du projet vers des actions portées par les ligues régionales de rugby	23 000
<i>Opération « célébrons nos différences »</i>	Non-concerné	101 000
<i>Opération « Rugby is my pride »</i>		-58 000
Actions de RSE prévues dans le cadre du programme d'accompagnement de l'État		
<i>Éducation des jeunes aux valeurs et aux vertus du rugby</i>	Réorientation du projet vers des actions financées par le fonds de dotation	0
<i>Découverte du rugby dans le cadre des 30 minutes d'activité physiques à l'école</i>	Abandon du projet	0
<i>Programme d'accueil des personnes à mobilité réduite</i>	Maintien du projet dans le cadre d'un partenariat conclu avec la GMF	-75 000
<i>Marchés du rugby</i>	Déplacement des manifestations au niveau des villages du rugby	0
<i>Mêlée des chœurs</i>	Adaptation des conditions de réalisation du projet	-1 913 000
<i>Coupe internationale de rugby en fauteuil</i>	Organisation de l'évènement dans le cadre d'un partenariat avec la fédération française handisport	0
<i>CFA « Campus 2023 »</i>	Maintien du pilotage du CFA par le GIP accompagné d'une réorganisation et d'un renforcement de son équipe administrative	-15 800 000

L'ORGANISATION DE LA COUPE DU MONDE DE RUGBY 2023 EN FRANCE

<i>Projet</i>	Mise en œuvre des recommandations de la mission IGF-IGESR	Impact du projet sur le résultat financier du GIP
<i>Valorisation de la diplomatie par le sport et promotion internationale des savoir-faire français</i>	Organisation d'une réunion multilatérale avec les ambassadeurs en France des pays participants à la Coupe du monde de rugby	0
<i>Soutien à la création artistique</i>	Organisation de manifestations artistiques sur le parvis des stades avec le soutien des directions régionales de l'action culturelle	0
<i>Label terrain d'égalité</i>	Non concerné	10 000
<i>Tournoi de qualification « Afrique »</i>		-143 568
Total		-17 471 568
Total hors « Campus 2023 »		-1 671 568

Source : Cour des comptes, d'après données GIP « France 2023 »

Annexe n° 3. Programme d'accompagnement par l'État de la Coupe du monde de rugby 2023

<i>Action</i>	<i>Ministère concerné</i>
<i>Projet pédagogique d'éducation par le chant</i>	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse Ministère des sports Ministère de la culture
<i>Éducation des jeunes aux valeurs et aux vertus du rugby</i>	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse Ministère des sports Ministère de la cohésion des territoires Ministère des affaires étrangères
<i>Organisation de la Coupe du monde de rugby fauteuil</i>	Ministère des sports Ministère de la cohésion des territoires Secrétariat d'État aux personnes handicapées
<i>Accompagnement à la formation et pérennisation des emplois du CFA « Campus 2023 »</i>	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche Ministère des sports Ministère de la cohésion des territoires Ministère du travail Ministère de l'intérieur et des Outre-Mer Ministère chargé du tourisme
<i>Gestion du risque pandémique dans le contexte de la livraison de l'évènement</i>	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse Ministère de la santé Ministère des sports Ministère de l'intérieur et des Outre-Mer Ministère des affaires étrangères
<i>Valorisation de la diplomatie par le sport et promotion internationale des savoir-faire français</i>	Ministère des affaires étrangères Ministère des sports Ministère chargé du tourisme
<i>Soutien à l'agriculture française locale et responsable au sein des « marchés du rugby »</i>	Ministère de l'agriculture
<i>Formation des volontaires et reconnaissance de l'acquis de l'expérience</i>	Ministère du travail Ministère des sports Ministère chargé du tourisme
<i>Organisation du tournoi de qualification « Afrique » pour la Coupe du monde de rugby 2023</i>	Ministère des affaires étrangères Ministère des sports Ministère de la cohésion des territoires

L'ORGANISATION DE LA COUPE DU MONDE DE RUGBY 2023 EN FRANCE

<i>Action</i>	<i>Ministère concerné</i>
<i>Cofinancement d'infrastructures rugbyistiques par l'État</i>	Ministère des sports
<i>Mise en place de dispositifs innovants pour le programme d'accueil des personnes à mobilité réduite et personnes en situation de handicap spectateurs de la Coupe du monde de rugby</i>	Ministère des sports Secrétariat d'État aux personnes handicapées
<i>Définition d'une méthodologie partagée d'analyse de l'impact de l'évènement</i>	Ministère des sports Ministère de l'économie et des finances Ministère de la cohésion des territoires
<i>Label pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et la lutte contre les discriminations</i>	Ministère des sports Ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes
<i>Faire de la Coupe du monde de rugby un évènement festif, culturel et populaire en soutenant la création artistique</i>	Ministère de la culture

Source : Cour des comptes, d'après programme d'accompagnement par l'État de la Coupe du monde de rugby 2023

Annexe n° 4. Comptabilité analytique du CFA « Campus 2023 » : budget prévisionnel et exécution budgétaire

<i>En millions d'euros</i>	Budget prévisionnel janvier 2023		Réalisation	
	GIP - Comité d'organisation	GIP - CFA	GIP - Comité d'organisation	GIP - CFA
Recettes	24,1	44,5	23,9	42,3
<i>Opérateurs de compétences hors aides au permis</i>	0,0	36,3	0,1	36,5
<i>Aides à l'embauche et au permis</i>	18,1	0,0	17,7	0,0
<i>Subvention de l'ANS</i>	3,0	0,0	3,0	0,0
<i>Subvention des régions</i>	0,0	3,9	0,0	2,2
<i>Taxe d'apprentissage</i>	0,0	4,0	0,0	3,6
<i>Participation des structures d'accueil</i>	2,9	0,0	2,8	0,0
<i>Divers</i>	0,1	0,2	0,2	0,6
Dépenses	52,8	27,5	56,9	25,2
<i>Coûts pédagogiques</i>	0	16,6	0	16,5
<i>Salaires des apprentis</i>	52,6	0,0	53,5	0,0
<i>Frais d'accompagnement</i>	0,2	1,4	1,5	0,7
<i>Frais de fonctionnement</i>	0,0	9,5	1,9	7,9
Résultat	-28,7	17,0	-33,0	17,1

Source : Cour des comptes d'après données GIP « France 2023 »

Annexe n° 5. Comptes du fonds de dotation « Rugby au cœur »

<i>En milliers d'euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Recettes	56,4	109,2	463,0	600,4	858,2	2 087,2
<i>Mécénat de compétences</i>	0,0	25,2	35,2	25,7	22,0	108,1
<i>Mécénat financier</i>	55,4	52,3	84,0	154,5	37,0	383,3
<i>Dons GIP/GIE</i>	0,0	31,6	97,3	418,8	479,2	1 026,9
<i>Galas</i>	0,0	0,0	236,7	-7,8	149,7	378,6
<i>Appel à la générosité publique</i>	1,0	0,0	9,8	9,2	169,7	189,7
<i>Divers</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	1,0
Dépenses	70,4	73,7	276,8	770,1	877,7	2 068,7
<i>Mécénat de compétences</i>	0,0	25,2	35,2	25,7	22,0	108,1
<i>Appels à projets</i>	0,0	32,9	49,4	501,2	396,2	979,8
<i>Projets à dimension internationale</i>	0,0	0,0	0,0	145,8	73,1	218,9
<i>Fonctionnement</i>	70,4	15,6	192,2	97,4	328,8	704,4
<i>Provision sur fonds à rembourser</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	57,6	57,6
Résultat	-13,9	35,4	186,1	-169,7	-19,5	18,5

Source : Cour des comptes d'après données fonds de dotation « Rugby au cœur »

Annexe n° 6. Comptes du GIE « Rugby Hospitalités et Voyages »

<i>En M€</i>	
RECETTES	229,0
Revenus de billetterie	91,0
Revenus packages	55,0
Revenus prestations <i>affiliates</i>	10,9
Redevances	65,7
<i>Dont programme Voyages Couleur</i>	24,8
<i>Dont programme Hospitalités (SDF)</i>	37,1
<i>Dont programme Hospitalités Marseille</i>	2,7
<i>Dont programme Hospitalités Daimani</i>	1,2
Autres revenus	1,7
Refacturations diverses	4,8
DÉPENSES OPÉRATIONNELLES	160,1
Achats de billets et packages	138,1
<i>Dont achats de billets</i>	91,6
<i>Dont achat de packages</i>	46,0
<i>Dont commissions ventes packages</i>	0,5
Production des hospitalités	21,9
DÉPENSES REDEVANCES ET HOSPITALITÉS	89,5
Redevances RWC	81,3
Frais de fonctionnement	5,5
Loyer stade annexe	1,9
Autres	0,9
SOUS-TOTAL I	-20,6
<i>Provisions</i>	15,1
RÉSULTAT	-35,7

Source : Cour des comptes d'après données GIE « Rugby Hospitalités et Voyages »

Annexe n° 7. Comptes du GIP « France 2023 » (hors « Campus 2023 »)

<i>En M€</i>	
RECETTES	478,1
Revenus de billetterie	352,9
Revenus de partenariats	81,7
Contributions publiques	20,5
Fédérations et membres	6,8
Autres revenus	16,3
DÉPENSES D'ORGANISATION	226,8
Dépenses d'administration	75,4
<i>Dépenses d'activités commerciales</i>	34,7
Dépenses d'opérations de livraison du tournoi	112,7
Dépenses de RSE, d'impact et d'héritage	4,0
DÉPENSES REDEVANCES RWCL	196,2
RÉSULTAT	+ 55,0

Source : Cour des comptes d'après données GIP « France 2023 »

Annexe n° 8. Stades utilisés pour la Coupe du monde de rugby et coûts pour « France 2023 »

Stades

Stade	Localisation	Propriétaire	Modèle d'exploitation
<i>Stade de France</i>	Saint-Denis	État	Délégué - contrat de concession
<i>Matmut Atlantique</i>	Bordeaux	Bordeaux Métropole	Délégué - contrat de partenariat public privé
<i>Décathlon Aréna – Stade Pierre Mauroy</i>	Villeneuve-d'Ascq	Métropole européenne de Lille	Délégué - contrat de partenariat public privé
<i>Groupama Stadium</i>	Décines-Charpieu	Olympique Lyonnais	Gestion privée
<i>Orange Vélodrome</i>	Marseille	Ville de Marseille	Délégué - contrat de partenariat public privé
<i>Stade de la Beaujoire</i>	Nantes	Nantes Métropole	Partagé – convention d'occupation du domaine public passée avec un club résident
<i>Allianz Riviera</i>	Nice	Ville de Nice	Délégué – Contrat de partenariat public privé
<i>Stade Geoffroy Guichard</i>	Saint-Étienne	Saint-Étienne Métropole	Partagé – convention d'occupation du domaine public passée avec un club résident
<i>Stadium</i>	Toulouse	Toulouse Métropole	Partagé – convention d'occupation du domaine public passée avec un club résident

Source : Cour des comptes

Coûts pour « France 2023 »

En euros	Loyer forfaitaire ou redevance d'occupation	Forfait technique	Facturation de prestations additionnelles	Total
<i>Stade de France</i>	4 698 150	0	3 712 196	8 410 346
<i>Bordeaux</i>	1 581 594	572 100	351 671	2 505 365
<i>Lille</i>	2 100 000	450 000	48 072	2 598 072
<i>Lyon</i>	1 800 000	600 000	0	2 400 000
<i>Nantes</i>	560 000	0	0	560 000
<i>Saint-Étienne</i>	744 000	0	125 653	744 000
<i>Toulouse</i>	645 000	0	93 204	738 204
Total	12 128 744	1 622 100	4 330 796	18 081 640

Source : Cour des comptes, d'après données fournies par le GIP, les collectivités territoriales propriétaires et les exploitants

Note : les montants communiqués en valeur hors taxes ont été convertis en valeur toutes taxes comprises par l'application d'un taux de TVA de 20%. Pour le Stade de France, la colonne « loyer forfaitaire » inclut l'indemnité de couverture des frais généraux, dont le montant s'élève à 1,8 M€.

**Annexe n° 9. Consolidation des comptes des entités impliquées dans
l'organisation de la Coupe du monde de rugby 2023 (GIP « France 2023 », GIE
« Rugby Hospitalités et Voyages », fonds de dotation « Rugby au cœur »)**

En M€	GIP « France 2023			GIE « Rugby hospitalités et voyages »	Fonds de dotation rugby au cœur	Total	Total hors flux croisés
	Comité d'organisation	CFA – Comité d'organisation	CFA - Formation				
Revenus commerciaux	434,6	0,0	0,0	222,5	0,00	657,1	565,5
Contributions publiques	20,4	21,1	38,7	0,00	1,0	81,2	81,2
Autres recettes	23,1	2,8	3,6	6,5	1,1	37,1	34,4
Total	478,1	23,9	42,3	229,0	2,1	775,4	681,1
Redevances à RWCL	196,2	0,0	0,0	81,3	0,0	277,5	277,5
Dépenses d'administration	75,4	1,9	7,9	9,1	0,7	95,0	92,3
Dépenses opérationnelles	147,4	55,0	17,3	159,2	0,1	379,0	287,4
Dépenses de RSE	4,0	0,0	0,0	0,0	1,3	5,3	5,3
Total	423,0	56,9	25,2	249,6	2,1	756,8	662,6
Résultat avant provisions	55,0	-33,0	17,1	-20,6	0,0	18,5	18,5
Provision pour contentieux commerciaux	0,0	0,0	0,0	11,7	0,0	11,7	11,7
Provision pour contentieux fiscal	0,0	0,0	0,0	20,7	0,0	20,7	20,7
Résultat après provisions	55,0	-33,0	17,1	-53,0	0,0	-13,9	-13,9

Source : Cour des comptes, d'après données du GIP « France 2023 », du GIE « Rugby Hospitalités et Voyages », et du fonds de dotation « Rugby au cœur »