

Cour des comptes



L'ORGANISATION DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE PARIS 2024

Rapport au Parlement

(Article 29 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018)

Janvier 2023

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS	15
INTRODUCTION	17
CHAPITRE I UNE COORDINATION STRUCTURÉE, DES RESPONSABILITÉS À CLARIFIER À L’APPROCHE DES JEUX	19
I - UNE GOUVERNANCE CONSENSUELLE À PRÉSERVER, UNE COORDINATION À RENFORCER	19
A - Des principes de gouvernance imposés par le contrat de ville-hôte, un dialogue à poursuivre avec le CIO	19
B - Une gouvernance consensuelle du COJOP et de la Solideo, un rôle essentiel de coordination par la DIJOP à conforter	20
II - UNE RATIONALISATION NÉCESSAIRE, DES RESPONSABILITÉS À PRÉCISER	23
A - Une mobilisation des acteurs à soutenir	23
B - Une comitologie foisonnante à resserrer, une déclinaison opérationnelle à accélérer, des responsabilités à préciser	25
CHAPITRE II DES ORGANISMES STRUCTURÉS, DES PROCÉDURES <i>AD HOC</i> DE PRÉVENTION DES RISQUES DÉONTOLOGIQUES ET DES CONFLITS D’INTÉRÊTS	29
I - DES ORGANISMES OPÉRATIONNELS, UN ENJEU DE RESSOURCES HUMAINES À TRAITER	29
A - Des organismes structurés, une gouvernance exécutive encore perfectible	29
B - Des ressources humaines à sécuriser	30
II - DES PROCÉDURES DE GESTION BIEN ÉTABLIES, UNE APPLICATION JUSQU’ICI GLOBALEMENT CONFORME AU CODE DE LA COMMANDE PUBLIQUE	33
A - Des procédures de contrôle de gestion et d’audit interne à conforter, un rôle déterminant des comités d’audit	34
B - Une application à ce stade globalement conforme du droit de la commande publique, des risques à anticiper en fin de période	37
III - DES PROCÉDURES <i>AD HOC</i> DE PRÉVENTION DES RISQUES DÉONTOLOGIQUES ET DES CONFLITS D’INTÉRÊTS	39
CHAPITRE III LES SITES ET OUVRAGES OLYMPIQUES : DES DÉLAIS GLOBALEMENT TENUS, DES RISQUES À MAÎTRISER, UNE INDEXATION DES COÛTS À FINANCER	43
I - UNE STABILISATION DÉSORMAIS DÉFINITIVE DE LA CARTE DES SITES, DES CALENDRIERS MAÎTRISÉS	43
A - Une candidature française axée sur la sobriété et l’exemplarité	43
B - Une carte des sites olympiques désormais établie	45
C - Un avancement des ouvrages supervisés par la Solideo globalement conforme aux budgets et aux calendriers.....	46
II - DES RISQUES ET DES INCERTITUDES À RÉDUIRE	46
A - Un éventail de risques à anticiper	46
B - Une articulation entre le COJOP et la Solideo à renforcer, un processus de gestion des risques à mettre en œuvre	47
III - UN BUDGET D’INVESTISSEMENT PLUSIEURS FOIS RÉVISÉ, UNE INDEXATION DES COÛTS SUR L’INFLATION À FINANCER	49
A - L’élaboration du budget d’investissement et ses révisions	49
B - L’évolution des investissements entre 2018 et 2022 : des hausses à distinguer par type de financeur et nature de financement	51
C - Une indexation sur l’inflation à financer, une réserve pour compléments de programme à préserver	54

CHAPITRE IV UNE DÉCLINAISON OPÉRATIONNELLE À ACCÉLÉRER, DES INCERTITUDES À LEVER SUR LA SÉCURITÉ ET LES TRANSPORTS.....	59
I - LA GESTION DES SITES OLYMPIQUES ET LE MODÈLE DE LIVRAISON DES JEUX : UNE ACCÉLÉRATION NÉCESSAIRE	59
A - Des conventions d'utilisation des sites à conclure sans délai	60
B - Un modèle de livraison des Jeux à stabiliser.....	61
C - Le Stade de France, un stade « olympique et paralympique » modernisé, un contrat de mise à disposition en attente, un avenir après les Jeux toujours incertain	62
II - LA SÉCURITÉ : DES RESPONSABILITÉS À CLARIFIER, UNE PROGRAMMATION OPÉRATIONNELLE À DÉCLINER, UN DÉFI CAPACITAIRE À RELEVER.....	66
A - Une gouvernance complexe à resserrer, un partage des responsabilités entre l'État et le COJOP à actualiser.....	66
B - Un plan global de sécurité à arrêter, une programmation opérationnelle à décliner	67
C - Des risques majeurs à circonscrire	68
D - Des défis capacitaires à relever, des solutions technologiques à planifier.....	69
E - Un coût de la sécurité des Jeux à établir.....	70
III - LES TRANSPORTS : UNE GOUVERNANCE À PARFAIRE, DES INFRASTRUCTURES À LIVRER DANS LES DÉLAIS, UNE PLANIFICATION DES MOBILITÉS À ASSURER, UN ENJEU BUDGÉTAIRE À MAÎTRISER	70
A - Une gouvernance désormais mieux structurée, une dimension interministérielle à préserver	71
B - Des risques réels sur les projets d'infrastructures	71
C - Des plans de transports à finaliser, une gestion des flux à assurer	72
D - Un retard à combler sur le transport des personnes accréditées	74
E - Des enjeux budgétaires à préciser	75
CHAPITRE V LES INCERTITUDES AFFECTANT L'ÉQUILIBRE DU BUDGET DU COJOP ET L'ÉTABLISSEMENT DU COÛT GLOBAL DES JEUX	79
I - DES GARANTIES SUBSTANTIELLES DE L'ÉTAT, UN CONTRÔLE RENFORCÉ DES POUVOIRS PUBLICS.....	80
II - DES RÉVISIONS BUDGÉTAIRES LIMITÉES EN 2020 ET 2021, UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SANS DIFFICULTÉS	83
A - Les révisions budgétaires de 2020 et 2021	83
B - Une sous-exécution notable en raison de reports de dépenses sur les exercices ultérieurs	85
III - DES INCERTITUDES EN RECETTES ET DES RISQUES EN DÉPENSES, UN ÉQUILIBRE FINANCIER EN QUESTION	86
A - Des incertitudes en recettes qui appellent la prudence.....	87
B - Des risques en dépenses à circonscrire, des arbitrages à rendre sur le niveau de services, une adaptation nécessaire de l'ambition aux ressources disponibles	92
IV - UN COÛT RÉEL DES JEUX QUI RESTE À ÉTABLIR	96
CHAPITRE VI « L'HÉRITAGE », CONDITION MAJEURE DE L'ACCEPTABILITÉ DES JEUX	101
I - LE PLAN « HÉRITAGE » DE L'ÉTAT	101
II - LA DÉMARCHE DE LA VILLE DE PARIS	102
III - LA DÉMARCHE DU DÉPARTEMENT DE SEINE-SAINT-DENIS	103
IV - LA « STRATÉGIE D'HÉRITAGE » DU COJOP	103
V - UNE HIÉRARCHISATION NÉCESSAIRE, UN DISPOSITIF DE SUIVI ET D'ÉVALUATION À PARFAIRE.....	104
GLOSSAIRE	109
ANNEXES	111

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

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

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

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

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

*

**

L'article 29 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 a chargé la Cour des comptes d'une mission de contrôle des comptes et de la gestion des personnes morales de droit public et, par dérogation à l'article L. 111-3 du code des juridictions financières (CJF), des personnes morales de droit privé ayant leur siège en France qui concourent à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 et bénéficient à ce titre d'un financement public. Le même article prévoit qu'un rapport sur l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 doit être remis au Parlement en 2022.

Sur ce fondement, la Cour a réalisé entre octobre 2019 et novembre 2020 des premiers contrôles sur le comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJOP) et la société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo), qui ont donné lieu à des observations définitives (OD) adressées en avril 2021 aux présidents des deux organismes. Un référé sur la gouvernance financière et budgétaire des Jeux olympiques et paralympiques a par ailleurs été adressé le 9 avril 2021 au Premier ministre, qui y a répondu le 5 juin 2021. Ce référé et la réponse du Premier ministre ont été communiqués au Parlement le 9 juin 2021 et rendus publics par la Cour le 17 juin 2021.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

L'enquête dont est issu le présent rapport a été conduite dans le cadre d'une formation inter-juridictions (FIJ) associant la Cour et les chambres régionales des comptes d'Île-de-France et de Provence-Alpes-Côte d'Azur. Elle a donné lieu à la réalisation de deux contrôles de suivi du COJOP et de la Solideo, de six contrôles nouveaux concernant la délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques (DIJOP) et cinq collectivités territoriales maîtres d'ouvrage de sites olympiques (ville de Paris, métropole du Grand Paris, département de Seine-Saint-Denis, établissement public territorial (EPT) Plaine commune et ville de Marseille) et de deux enquêtes ciblées sur les questions de sécurité d'une part, les questions de transports et de sécurité dans les transports d'autre part.

Le présent rapport au Parlement s'appuie sur les constats et recommandations établis dans le cadre de ces contrôles, qui ont par ailleurs donné lieu à la transmission d'observations définitives aux entités concernées. Il examine l'ensemble des questions mentionnées dans les lettres, en date du 20 avril 2022, par lesquelles, à la suite d'une consultation menée par le président de la FIJ, le Premier président avait annoncé aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat les principaux thèmes de l'enquête de la Cour (cf. l'annexe n° 1). Ainsi que la possibilité en avait été évoquée dans ces courriers, la Cour établira au premier semestre 2023 un rapport complémentaire sur le budget pluriannuel récemment modifié du COJOP. En effet la révision de ce budget est intervenue, le 12 décembre 2022, dans des délais qui n'ont pas permis à la Cour de porter une appréciation circonstanciée sur les hypothèses et arbitrages retenus pour en assurer l'équilibre et la soutenabilité.

Le projet de rapport a été délibéré les 1^{er} et 5 décembre 2022 par la formation inter-juridictions présidée par M. Meddah et composée de Mme Riou-Canals, conseillère maître, M. Schenberg, conseiller maître en service extraordinaire, Mme Turon-Cherrat, présidente de section de chambre régionale des comptes, ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Lefebvre, conseiller maître et Le Mercier, conseiller référendaire en service extraordinaire et, en tant que contre-rapporteur, M. Glimet, conseiller maître.

Il a été ensuite examiné et approuvé le 13 décembre 2022 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, M. Andréani, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon et M. Meddah, présidents et présidentes de chambre, MM. Lejeune et Advielle, Mmes Bergogne et Renet, présidents et présidentes de chambre régionale des comptes, et M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

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

Synthèse

Les Jeux olympiques et paralympiques de 2024 sont, un siècle après ceux de 1924, un événement majeur, pour lequel la ville de Paris et le comité national olympique et sportif français (CNOSF), signataires du contrat de ville-hôte avec le comité international olympique (CIO), ainsi que l'État et les collectivités qui les accueilleront, se sont engagés, de façon coordonnée, à en assurer la réussite et, au-delà, à ce qu'ils servent le pays, les territoires qui les accueillent et la population dans son ensemble.

Les Jeux, qui devraient être suivis par treize millions de spectateurs et quatre milliards de téléspectateurs, sont la plus grande manifestation mondiale sur le plan sportif (ils représentent l'équivalent de 55 championnats du monde² en même temps). Cependant, leur opportunité et leurs coûts font de plus en plus débat, sous la pression des opinions publiques. Au-delà de l'exigence de transparence, de sobriété, d'éthique et de développement durable à laquelle doivent désormais se conformer le CIO et les organisateurs, il est devenu indispensable d'inscrire les Jeux dans des politiques qui, au-delà de l'événement, transformeront durablement les territoires dans lesquels ils se tiennent et les politiques publiques menées au service des populations. Il en va de leur acceptabilité par nos concitoyens.

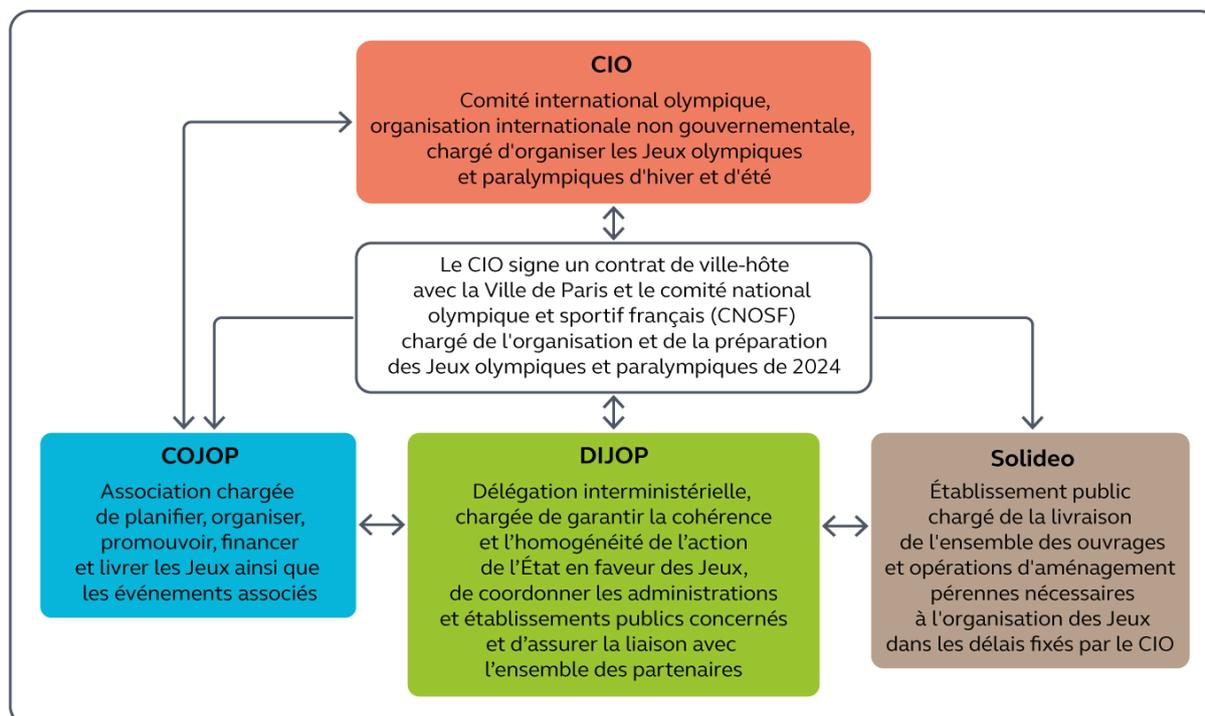
Les premiers contrôles conduits par la Cour, sur la base desquels est établi le présent rapport et qui s'inscrivent dans la mission de suivi et d'alerte *in itinere* (contrôle continu) que lui a confié le législateur, ont été conduits dans l'objectif de contribuer, par les constats et recommandations établis à l'attention des pouvoirs publics et des organisateurs, à leur bon déroulement. Ils l'ont également été aux fins de pouvoir, à dix-huit mois du début des Jeux, éclairer le débat public sur les défis qui restent à relever pour en réussir l'organisation et pour en maîtriser les coûts et, en particulier, les financements publics qui leur sont consacrés.

Une gouvernance consensuelle, une coordination à renforcer, des responsabilités à clarifier

La réussite des Jeux repose sur une parfaite articulation entre le comité d'organisation des Jeux olympiques (COJOP), organisateur de la manifestation pour le compte du CIO, propriétaire de la marque et de l'ensemble des droits, notamment commerciaux, qui s'y attachent, et les pouvoirs publics. La phase de planification stratégique des Jeux s'est globalement bien déroulée. La gouvernance d'ensemble mise en place est apparue consensuelle, les délibérations des conseils d'administration du COJOP et de la société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo) où sont représentés l'ensemble des partenaires ayant quasiment toutes été adoptées à l'unanimité jusqu'à présent. Les relations entre les acteurs, régulières et fluides, se sont améliorées à la suite des premiers contrôles de la Cour dont les recommandations ont, dans l'ensemble, fait l'objet d'une mise en œuvre rapide par les différents acteurs.

² 32 disciplines olympiques et 23 disciplines paralympiques.

Schéma n° 1 : les acteurs de la préparation des JOP de Paris 2024



Source : Cour des comptes

Pour autant, si les principes généraux de partage des responsabilités entre l'organisateur, la Solideo, l'État et les collectivités territoriales, sur le plan organisationnel comme sur le plan financier, ont été établis, leur déclinaison n'est pas à ce jour stabilisée, ce qui laisse subsister des incertitudes opérationnelles et des risques financiers. En particulier, il reste à prendre des décisions sur la livraison des Jeux³ et sur les niveaux de service compatibles avec les ressources du COJOP, et à renforcer la coordination des partenaires pour circonscrire, voire éliminer, les possibles transferts de charges de l'organisateur vers les pouvoirs publics. Un dialogue constant s'impose avec le CIO pour concilier les ambitions du projet et la soutenabilité du budget du COJOP et des engagements publics.

La comitologie foisonnante mise en place durant la phase de planification stratégique, qui a globalement fonctionné, mérite, à dix-huit mois des Jeux, d'être resserrée. L'accélération des opérations en 2022 et 2023 renforce le besoin de coordination, d'une part, entre le COJOP et la Solideo et, d'autre part, entre le COJOP et les pouvoirs publics, sous l'autorité du délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques (DIJOP), dont le rôle doit être conforté. Enfin, l'unité de commandement indispensable à la préparation et à la gestion de l'événement suppose, au sein du COJOP, des procédures de décision lisibles et efficaces dans une phase qui exigera clarté et réactivité.

³ La « livraison » des Jeux recouvre l'ensemble des opérations d'organisation des manifestations sportives et de gestion des sites olympiques.

Des organismes opérationnels, des risques liés aux délais impératifs de livraison à anticiper

Dans un référé sur la gouvernance financière et budgétaire des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, adressé le 9 avril 2021 au Premier ministre, la Cour avait relevé que le COJOP et la Solideo, rapidement mis en place et structurés, étaient opérationnels et dotés de procédures de gestion et de contrôle interne bien établies. Pour ce qui concerne l'éthique, la probité et les conflits d'intérêt, l'un et l'autre ont mis en place un comité d'éthique et des procédures *ad hoc* dont il convient de s'assurer de la mise en œuvre effective dans la période critique de l'approche des Jeux. Les recommandations de la Cour pour parfaire ces procédures ont été, pour la plupart, prises en compte depuis, et les contrôles effectués ne font pas apparaître, à ce stade, de dysfonctionnements majeurs, les procédures étant globalement respectées.

Alors que les risques liés à l'exigence de livraison des sites olympiques et de la manifestation ne peuvent que croître et que les deux tiers des dépenses du COJOP seront engagées en 2023 et 2024, il est indispensable de s'assurer du respect des procédures établies et de la capacité des dispositifs de contrôle interne à en vérifier la mise en œuvre. C'est en particulier le cas pour le COJOP qui, soumis au code de la commande publique, applique des dispositions dérogatoires sur une part importante des marchés qu'il passe et pour lesquels il n'est pas astreint au respect de ses règles formelles. Cela pourrait être également le cas pour la Solideo lorsque les exigences de livraison dans les délais et le respect des procédures du code de la commande publique pourront devenir difficilement compatibles. Il paraît nécessaire d'anticiper ces difficultés et risques. La Cour en assurera en tout état de cause le contrôle à l'issue des Jeux.

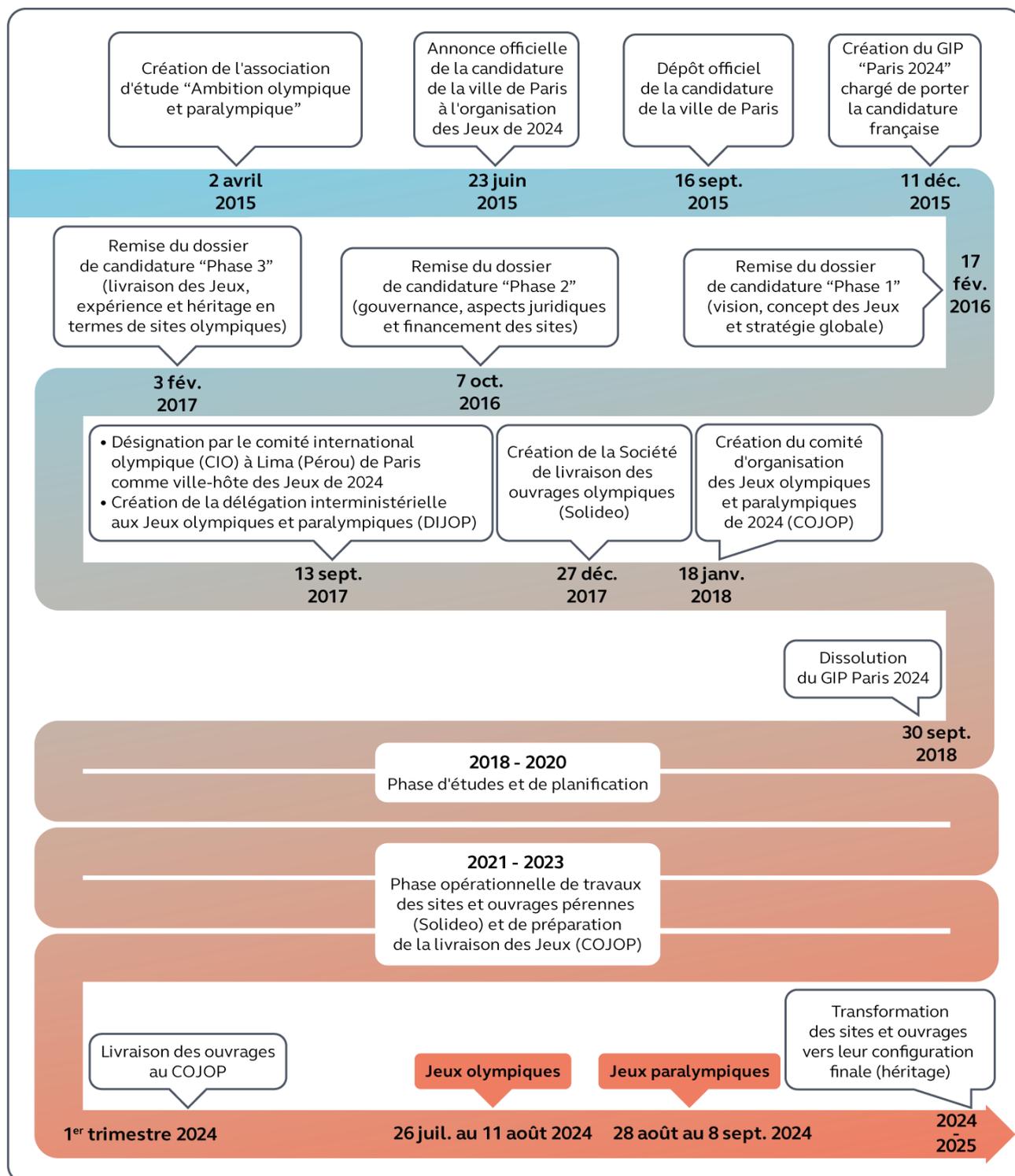
Le COJOP comme la Solideo doivent s'assurer de disposer des ressources humaines nécessaires, alors même que les tensions sur le marché du travail et la perspective de la liquidation des deux organismes après les Jeux peuvent entraîner des difficultés de fidélisation. S'agissant du COJOP, le volume des recrutements prévus en 2023 et 2024 (3 500 collaborateurs et 45 000 volontaires) reste un défi pour lequel l'actualisation rapide du schéma d'emploi est indispensable. Les deux organismes doivent notamment anticiper l'après-Jeux en mettant en place des dispositifs d'accompagnement de leurs salariés après la tenue de l'événement.

Les sites et ouvrages olympiques : des délais qui devraient être tenus, des modifications de programme à limiter

Les objectifs initiaux de compacité des sites et de leur optimisation par l'utilisation pour l'essentiel d'équipements existants ont prévalu : seuls, le centre aquatique olympique (CAO), l'Arena de la Porte de la Chapelle, le Prisme dédié aux sports paralympiques en Seine-Saint-Denis, le village des athlètes et le village des médias sont des équipements nouveaux.

Les arbitrages rendus ont permis, dans l'ensemble, de préserver l'essentiel de la maquette financière initiale de la Solideo, nonobstant les surcoûts constatés sur certains ouvrages. Il s'agit désormais de tenir les délais de livraison, malgré les tensions d'approvisionnement liées au contexte international. Il convient néanmoins de maîtriser les risques liés à des demandes de modification de programmes de la part du COJOP, provenant notamment du CIO et des fédérations internationales, de même que ceux liés au transfert des ouvrages de la Solideo vers le COJOP au début de l'année 2024. Il importe aussi de se prémunir des surcoûts de fin de chantier et de préserver le plus longtemps possible la réserve pour aléas et compléments de programme de la Solideo, aujourd'hui déjà largement consommée.

Schéma n° 2 : le calendrier de préparation des JOP de Paris 2024



Source : Cour des comptes

La livraison des Jeux : une déclinaison opérationnelle à accélérer, des risques en matière de sécurité et de transports à circonscrire

Le COJOP a la responsabilité de la livraison des Jeux, c'est-à-dire l'organisation et la gestion de l'ensemble des sites olympiques (sites de compétition, sites d'entraînement et autres), ainsi que des aménagements et des sites temporaires. À la date d'établissement du présent rapport, les contrats de mise à disposition des sites n'avaient, pour la plupart, pas été signés avec les propriétaires alors qu'ils auraient dû l'être avant la fin de l'année 2022. Les marchés de livraison des Jeux, pour les sites dont le COJOP entend externaliser la gestion, n'avaient pas non plus été conclus. Ce décalage de calendrier entraîne un risque opérationnel et un risque financier avérés. Il convient donc que le COJOP passe ces contrats dans les premières semaines de 2023.

Cette situation traduit une difficulté de passage de la phase de planification stratégique, qui s'est correctement déroulée, à la phase de déclinaison opérationnelle. Les retards constatés emportent des conséquences certaines pour les partenaires du COJOP, faute de stabilisation de l'organisation site par site. Ils ne permettent pas d'arrêter définitivement et de décliner de façon opérationnelle les responsabilités respectives du COJOP, de l'État, des collectivités territoriales et des opérateurs (de transport notamment), ce qui laisse subsister des incertitudes et des risques budgétaires. De façon plus générale, des décisions restent à prendre sur les niveaux de service attendus, entre les dispositions du contrat de ville-hôte et les exigences du CIO et des fédérations internationales d'une part et les capacités financières du COJOP d'autre part.

S'agissant de la sécurité et des transports, pour lesquels la compétence et les responsabilités sont partagées entre le COJOP et les pouvoirs publics, la déclinaison opérationnelle site par site est cruciale. C'est notamment le cas dans le domaine de la sécurité, qui exige une coordination renforcée et des responsabilités clarifiées. L'organisation des Jeux est en effet confrontée à un véritable défi capacitaire, qu'il s'agisse des forces de sécurité intérieure ou, davantage encore, de la sécurité privée, dont il est peu probable qu'elle soit à la hauteur des besoins. Quant au domaine des transports et de la gestion des flux, qui suppose une articulation étroite avec les enjeux de sécurité, les retards de certains projets structurants renforcent la tension sur le réseau existant. Certains projets en cours, stratégiques pour les Jeux, présentent à ce stade des incertitudes sur leur délai de livraison. Il convient sur ces deux sujets de rationaliser une comitologie encore trop importante, d'arrêter définitivement les plans stratégiques de sécurité et de transport et d'entrer de plain-pied dans leur déclinaison opérationnelle, site par site.

Des investissements plus élevés que prévu, un équilibre financier du budget du COJOP non assuré, un coût réel des Jeux en question

Le montant réel final des investissements réalisés pour les Jeux ou à l'occasion des Jeux sera supérieur à celui annoncé en 2018, pour deux raisons principales : d'une part, la maquette financière de la Solideo a été établie en euros constants 2016 à 1,6 Md€ (hors village des athlètes et village des médias financés par les promoteurs à hauteur de 1,6 Md€) et son indexation, prévue dès l'origine, conduit à un coût supplémentaire de 306 M€, amplifié par l'accélération de l'inflation liée aux tensions internationales ; d'autre part, cette maquette comporte des financements complémentaires, pour partie d'origine privée mais principalement d'origine publique, correspondant essentiellement à des investissements réalisés par des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage de sites olympiques dans une perspective d'héritage ou à l'occasion des Jeux, pour un montant total désormais proche de 700 M€ en euros constants.

Le total des investissements réalisés pour ou à l'occasion des Jeux devrait être ainsi supérieur à 4 Md€. La Cour constate que les engagements publics des co-financeurs de la maquette financière de la Solideo sont tenus, sous la réserve d'une indexation sur l'inflation supérieure de 15 % à la prévision d'origine pour des raisons exogènes à la préparation des Jeux. Cette évolution ne traduit pas une dérive des coûts résultant d'arbitrages ou d'erreurs de gestion, mais résulte davantage d'un effet catalyseur et accélérateur de la tenue des Jeux sur les investissements publics qui doit être expliqué et justifié.

S'agissant du budget d'organisation des Jeux, les révisions du budget pluriannuel du COJOP intervenues en 2020 et 2021 n'ont pas remis en cause les hypothèses de recettes sur lesquelles il avait été bâti, ni le niveau global des dépenses, qui ont néanmoins augmenté de 5,7 % depuis 2018. Plusieurs éléments d'incertitude et de risque ont subsisté, notamment sur l'enveloppe budgétaire pour la masse salariale. L'exercice recommandé par la Cour, consistant à établir des scénarios de redimensionnement des dépenses selon diverses hypothèses de niveau de recettes ou de surcoûts majeurs sur un ou plusieurs postes de dépenses, pour garantir l'équilibre budgétaire du COJOP, a été conduit de façon limitée et sommaire. Il ne répond donc pas, en l'état, à la recommandation que la Cour avait formulée en 2021.

L'objectif d'assurer l'équilibre du budget pluriannuel et celui de maintenir voire de renforcer l'ambition du projet olympique de Paris 2024 ne paraissent pas en l'état conciliables. Des incertitudes substantielles subsistent sur les recettes attendues, notamment en provenance des contrats de partenariats. Des risques majeurs sont identifiés en dépenses, amplifiés par l'accélération de l'inflation, le budget du COJOP ayant été établi en 2018 sur une hypothèse d'inflation moyenne de 1,4 %, aujourd'hui dépassée. L'un des enjeux principaux de la maîtrise de la dépense réside dans les arbitrages à rendre sur le niveau de services ainsi que sur les manifestations associées aux Jeux, telles que les cérémonies d'ouverture et de clôture ou encore le relai de la Flamme.

La Cour a donc recommandé que, dans le cadre de la révision budgétaire de 2022, ne soient retenues que des ressources acquises ou en voie de l'être, et que les risques identifiés, en particulier l'inflation qui impactera de façon certaine le coût des Jeux, soient intégralement pris en compte. Elle a également à nouveau recommandé que les économies rendues possibles par une optimisation de l'organisation soient précisément documentées, en distinguant selon qu'elles pourront être décidées dans la période de préparation des Jeux, ou à la veille et pendant ceux-ci. Enfin, elle a estimé que des scénarios de réduction des dépenses précis et détaillés devaient être établis, permettant, le cas échéant, la mise en œuvre effective des dispositions prévues par la convention relative à la garantie de l'État. En tout état de cause, les incertitudes et risques actuellement identifiés devaient, selon la Cour, conduire à maintenir, à ce stade, l'intégralité de la réserve pour aléas, dont il n'est pas démontré que le niveau actuel soit suffisant pour assurer la couverture des risques identifiés. Si les ressources de partenariat s'avéraient supérieures aux prévisions, elles devraient prioritairement être affectées à cette réserve plutôt qu'à de nouvelles dépenses.

Le budget pluriannuel du COJOP, établi en 2018 à 3 806,7 M€ conformément au dossier de candidature et ajusté à trois reprises entre 2019 et 2021 pour s'établir alors à 3 979,5 M€, a été substantiellement révisé lors de la séance du conseil d'administration du 12 décembre 2022 pour être porté à 4 380 M€ (+ 400,5 M€) en recettes et en dépenses. À périmètre constant, ce budget pluriannuel est en augmentation de 17,7 % depuis 2018⁴. Nombre des hypothèses et arbitrages ayant conduit à cette augmentation et permis le maintien de l'équilibre de ce budget prévisionnel n'étaient pas connus au moment de la préparation du présent rapport. La Cour sera donc conduite, comme cela avait été évoqué dans les échanges de courriers intervenus entre le Premier président et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, à établir au premier semestre 2023 un rapport complémentaire qui actualisera, le cas échéant, ses constats et recommandations.

Le budget pluriannuel du COJOP, établi en 2018 à 3 806,7 M€ conformément au dossier de candidature et ajusté à trois reprises entre 2019 et 2021 pour s'établir alors à 3 979,5 M€, a été substantiellement révisé lors du conseil d'administration du 12 décembre 2022 pour être porté à 4 380 M€ (+ 400,5 M€) en recettes et en dépenses. À périmètre constant, ce budget pluriannuel est en augmentation de 17,7 % depuis 2018. Nombre des hypothèses et arbitrages ayant conduit à cette augmentation et permis le maintien de l'équilibre de ce budget prévisionnel n'étant pas connus au moment de la préparation du présent rapport, la Cour sera donc conduite, comme cela a été évoqué dans les échanges de courriers intervenus entre le Premier président et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, à établir au premier semestre 2023 un rapport complémentaire qui actualisera, le cas échéant, ses constats et recommandations.

Enfin, l'évaluation de l'ensemble des coûts liés à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 ne peut être à ce jour établie. Cette évaluation est pourtant essentielle à un double titre : d'une part à raison de l'objectif affiché dès la candidature de la ville de Paris, constamment réitéré depuis par le COJOP et les pouvoirs publics, d'organiser des Jeux sobres d'un coût maîtrisé pour les finances publiques, à rebours des précédentes éditions ; d'autre part, en raison de l'exigence de transparence qu'impose, dans un contexte économique et social tendu, l'acceptabilité des Jeux par la population.

La communication retenue par les organisateurs des Jeux comme par les responsables publics dans le cadre de la candidature, poursuivie depuis lors et généralement reprise dans le débat public et médiatique, consistant à additionner les budgets prévisionnels du COJOP (en euros courants) et de la Solideo (en euros constants) ne facilite pas la compréhension du coût réel des Jeux, ni celle de son évolution depuis la candidature de la ville de Paris. Cette présentation, qui mélange des dépenses publiques et des dépenses privées de diverses natures, repose sur des périmètres conventionnels qui ont évolué et ne sont en tout état de cause pas représentatifs de l'ensemble des dépenses réellement engagées. Elle ne facilite pas davantage la compréhension et l'évaluation, essentielle dans le débat public et politique, des dépenses publiques effectivement liées aux Jeux. Cette présentation initiale a en outre ignoré les dépenses fiscales liées aux Jeux, les dépenses de sécurité et les dépenses de transport à la charge de l'État, des collectivités locales et des opérateurs. Elle ne prend pas davantage en compte les dépenses réalisées, hors budgets de la Solideo et du COJOP, principalement par les collectivités locales-hôtes.

En l'absence de recensement exhaustif et précis, au sein de l'État comme dans les collectivités-hôtes, des dépenses d'investissement et fonctionnement qui leur sont liées, la Cour n'est pas en mesure, à ce stade, d'établir le coût global des Jeux et son impact total sur les finances publiques. Ce coût et son impact sur les finances publiques restent donc à établir.

⁴ Une première mesure de périmètre avait, en 2020, réduit de 44 M€ les recettes et dépenses.

Des politiques d'héritage à hiérarchiser et à évaluer

Le COJOP et la Solideo portent l'héritage immatériel et matériel des Jeux, autour du développement de la pratique sportive, de mesures sociales visant à l'inclusion, de programmes économiques en faveur des entreprises, de l'innovation et de l'emploi, ainsi que de mesures environnementales. L'État a, pour sa part, adopté en 2019 un « Programme Héritage » de 170 mesures dont le suivi incombe à la DIJOP. Les contrôles réalisés ou en cours n'ont pu véritablement approfondir ces sujets, qui devraient faire l'objet d'un rapport de la Cour au printemps 2024.

À ce stade, les mesures correspondantes apparaissent en première analyse assez disparates, de niveau et d'enjeu très variables. Aussi le « Programme Héritage » gagnerait-il à être mieux hiérarchisé et les indicateurs de résultats associés à chaque action davantage précisés et évaluables *in fine*. Le COJOP devrait mettre au point des outils de mesure de l'héritage. Les modalités de capitalisation et de transmission des expériences acquises à l'occasion des Jeux doivent être également précisées.

Points de vigilance

La phase de planification stratégique des Jeux de Paris 2024 s'est globalement bien déroulée. Pour autant, la Cour relève des points de vigilance alors que s'engage la phase opérationnelle d'organisation des Jeux et que, à dix-huit mois de leur ouverture, les risques liés à l'exigence de livraison des sites olympiques et de la manifestation ne peuvent que croître :

- La gouvernance doit être resserrée et les responsabilités des acteurs clarifiées ;
- Les procédures établies par le COJOP et la Solideo doivent être rigoureusement appliquées et les dispositifs de contrôle interne renforcés ;
- Les plans de gestion des sites olympiques doivent impérativement être arrêtés au premier trimestre 2023 et les contrats de mise à disposition des sites et des marchés de livraison des Jeux, dont les retards entraînent un risque opérationnel et un risque financier avérés, signés dans les meilleurs délais ;
- Les enjeux relatifs à la sécurité et aux transports restent des défis à relever et doivent faire l'objet d'une vigilance particulière des pouvoirs publics et du COJOP : la sécurité des Jeux est confrontée à un véritable défi capacitaire, qu'il s'agisse des forces de sécurité intérieure ou, davantage encore, de la sécurité privée ; certains projets d'infrastructures de transport, stratégiques pour les Jeux, présentent à ce stade des incertitudes sur leur délai de livraison et renforcent la tension sur le réseau de transport existant ;
- Des incertitudes substantielles subsistent sur l'équilibre final du budget du COJOP, nonobstant la révision du budget pluriannuel du COJOP intervenue en décembre 2022, dont la Cour examinera la soutenabilité au cours du premier semestre 2023 ; elles imposent un suivi rigoureux de son exécution, une attention particulière au niveau de services, la préservation en 2023 de la réserve pour aléas et l'élaboration de scénarios de redimensionnement des dépenses conformément aux dispositions de la convention de garantie de l'État de mai 2022.

Recommandations

Sur la gouvernance

1. Resserrer la gouvernance de l'organisation des Jeux (*DIJOP, COJOP*).
2. Décliner et préciser les responsabilités des partenaires sur le plan opérationnel et financier (*DIJOP, COJOP*).

Sur les procédures, le contrôle interne, l'éthique et le droit de la commande publique

3. Renforcer, dans la phase de montée en puissance des activités du COJOP à l'approche des Jeux, la direction de l'audit, de la conformité et du cadre public, pour assurer un contrôle exhaustif des procédures d'audit et de contrôle interne ainsi que de prévention des risques déontologiques et de conflits d'intérêts (*COJOP*).

Sur les ouvrages olympiques

4. Renforcer la coordination entre le COJOP et la Solideo, sous l'autorité du DIJOP, notamment en ce qui concerne le suivi des zones de risque et le traitement des demandes de modifications de programme, afin de sécuriser les délais de réalisation et de maîtriser les coûts des sites olympiques (*DIJOP, COJOP, Solideo*).
5. Préciser les modalités et le calendrier de livraison des sites olympiques par la Solideo au COJOP (*DIJOP, COJOP, Solideo*).

Sur la livraison des Jeux

6. Signer dès le début de l'année 2023 toutes les conventions d'utilisation des sites et les marchés de livraison externalisés qui auraient dû l'être avant la fin de l'année 2022 (*COJOP, DIJOP*).
7. Stabiliser les plans de gestion site par site et en assurer au cours du premier semestre 2023 la déclinaison opérationnelle (*COJOP, DIJOP*).
8. Finaliser avant la fin du premier semestre 2023 le plan global de sécurité des Jeux et en assurer la déclinaison opérationnelle et territoriale (*COJOP, DIJOP, ministère de l'Intérieur*).
9. Actualiser le protocole de sécurité État-COJOP (*COJOP, DIJOP, ministère de l'Intérieur*).
10. Stabiliser les besoins de sécurité privée et établir les mesures alternatives pour pallier ses probables carences (*COJOP, DIJOP, ministère de l'Intérieur*).
11. Planifier l'emploi des forces de sécurité intérieure en veillant à l'équilibre entre la couverture des besoins pour les Jeux et de ceux de la sécurité sur l'ensemble du territoire national (*ministère de l'Intérieur*).
12. Finaliser avant la fin du premier semestre 2023 les plans de transport site par site et engager leur déclinaison opérationnelle (*DIJOP, IDFM, RATP, SNCF, PRIF, PP, COJOP*).
13. Accélérer les travaux relatifs à la gestion des flux et à l'information des usagers et prendre les mesures nécessaires (*DIJOP, IDFM, RATP, SNCF, PRIF, PP, COJOP*).

Sur le budget du COJOP et le coût des Jeux

14. S'assurer d'une mise en œuvre rigoureuse en dépenses de la révision budgétaire arrêtée le 12 décembre 2022 (*COJOP, DIJOP*).
15. Au-delà de la maquette financière de la Solideo et du budget du COJOP, consolider l'ensemble des coûts en investissement et en fonctionnement engagés pour les Jeux et à l'occasion des Jeux (*DIJOP*).

Introduction

Le présent rapport, destiné au Parlement conformément aux dispositions de l'article 29 de la loi du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) de 2024, s'inscrit dans la mission confiée à la Cour de contrôler les personnes morales publiques et privées, ayant leur siège en France⁵, qui concourent à la préparation des Jeux de Paris en 2024 et bénéficient à ce titre d'un financement public.

Il a été établi à partir de douze contrôles réalisés depuis 2019, qui ont donné lieu à autant de relevés d'observations définitives assortis de près d'une centaine de recommandations, cette démarche répondant à la demande de contrôle *in itinere* (contrôle continu) souhaitée par le Gouvernement et le Parlement. Les constats, alertes et recommandations émis dans le cadre de ces contrôles ont été, pour une grande part, déjà pris en compte par la délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques (DIJOP), le Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJOP) et la société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo).

Les instructions conduites en 2022 sont intervenues dans une période charnière de la préparation des Jeux, entre la phase de planification stratégique et la phase de mise en œuvre opérationnelle, alors même que nombre d'arbitrages et décisions sur les conditions d'organisation et les modalités de livraison des Jeux n'étaient pas rendus, ou ne l'auront pas été au terme de la phase contradictoire qui a précédé l'adoption par la Cour du présent rapport. Les constats et recommandations établis tiennent compte de ce contexte très évolutif.

C'est notamment le cas pour ce qui concerne le budget pluriannuel révisé du COJOP, qui a été adopté le 12 décembre 2022, concomitamment à la transmission de ce rapport au Parlement. La Cour, qui a émis plusieurs projets de recommandations relatives à cette procédure budgétaire dans la phase contradictoire du contrôle du COJOP, n'est dès lors pas en mesure de porter une appréciation sur les hypothèses et sur les arbitrages retenus pour assurer l'équilibre budgétaire et la soutenabilité du budget pluriannuel révisé du comité d'organisation. Elle sera donc conduite, comme cela a été évoqué dans les échanges de courriers intervenus entre le Premier président et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, à établir au premier semestre 2023 un rapport complémentaire qui actualisera, le cas échéant, les constats et recommandations établis.

*

Les Jeux olympiques et paralympiques de 2024 constituent, un siècle après ceux de 1924, un événement majeur pour lequel la ville de Paris et le comité national olympique et sportif français (CNOSF), signataires du contrat de ville-hôte avec le CIO, l'État et les collectivités qui accueilleront les épreuves sportives, se sont engagés depuis la candidature, ensemble et de façon coordonnée, à en assurer le bon déroulement et, au-delà, à ce que les Jeux apportent des retombées durables au pays. Des moyens considérables, d'origine privée mais aussi publique, ont été engagés pour cet événement qui, du début des Jeux olympiques (le 26 juillet 2024) à la fin des Jeux paralympiques (le 8 septembre 2024), durera un mois et demi.

⁵ Ne satisfaisant pas cette condition, le Comité international olympique (CIO) et le Comité international paralympique (IPC) n'entrent pas dans le champ de compétences de la Cour.

Les Jeux, qui seront suivis par treize millions de spectateurs et quatre milliards de téléspectateurs, sont la plus grande manifestation mondiale sur le plan sportif (ils représentent l'équivalent de 55 championnats du monde en même temps). Cependant, leur opportunité et leurs coûts font de plus en plus débat, comme l'a montré l'abandon de plusieurs candidatures pour les Jeux, sous la pression des opinions publiques.

Au-delà de l'exigence de transparence, de sobriété, d'éthique et d'inscription dans le développement durable à laquelle doivent se conformer le CIO et les organisateurs, les Jeux doivent désormais s'inscrire dans des politiques qui, au-delà de l'événement, transformeront durablement les territoires et les politiques publiques menées au service des populations. Il en va de leur acceptabilité par nos concitoyens, dont l'adhésion et la mobilisation ne sont pas acquises de façon évidente⁶, ni même définitive dans un contexte géopolitique international dont les conséquences économiques et sociales, à la suite de la crise sanitaire, pèsent fortement sur la population, et alors que les enjeux climatiques incitent naturellement à une revendication de sobriété.

La Cour des comptes procédera, à l'issue des Jeux, à un contrôle *ex post* des budgets qui y auront été consacrés, tant sur le plan de leur régularité que sur celui de leur équilibre final. Elle tentera, plus largement, de procéder à une évaluation plus globale de leur effet. Ses premiers contrôles ont été conduits dans le but de contribuer, par les constats et recommandations établis à l'attention des pouvoirs publics et des organisateurs, à leur bon déroulement. Ils l'ont également été aux fins de pouvoir, à dix-huit mois du début des Jeux, éclairer le débat public et nos concitoyens sur les défis qui restent à relever pour en assurer la bonne organisation et pour en maîtriser impérativement les coûts et, en particulier, les financements publics qui leur sont consacrés.

*

**

Le rapport aborde successivement la gouvernance d'ensemble des Jeux (chapitre I), la gouvernance et la fonctionnalité des organismes en charge de leur préparation – COJOP et Solideo –, ainsi que les procédures et dispositifs visant à assurer l'éthique et la probité de leur gestion (chapitre II), la livraison des ouvrages olympiques placée sous la responsabilité de la Solideo (chapitre III), l'organisation et la livraison des Jeux (chapitre IV), l'exécution budgétaire du COJOP et les enjeux de la révision budgétaire de décembre 2022 (chapitre V). Les questions d'héritage, qui feront l'objet d'un rapport approfondi au début de l'année 2024, sont évoquées enfin de façon générale (chapitre VI).

⁶ D'après un sondage réalisé par *Harris Interactive* en juillet 2022, 80 % des Français seraient favorables à l'organisation des Jeux de 2024 en France. Cependant, 47 % des personnes sondées par *OpinionWay*, en juillet 2022 également, se déclarent indifférentes, 26 % éprouvent de l'intérêt, 19 % de l'inquiétude et 7 % de l'impatience à l'égard des Jeux.

Chapitre I

Une coordination structurée, des responsabilités

à clarifier à l'approche des Jeux

I - Une gouvernance consensuelle à préserver, une coordination à renforcer

A - Des principes de gouvernance imposés par le contrat de ville-hôte, un dialogue à poursuivre avec le CIO

Le contrat de ville-hôte est un contrat international régi par le droit suisse. Il impose la création d'un comité d'organisation et l'adhésion de ce comité à l'ensemble de ses stipulations⁷, définit de façon générale les responsabilités des parties, la contribution du CIO, les conditions essentielles d'organisation des Jeux et les modalités de coordination entre le CIO et le comité d'organisation. Le contrat opérationnel qui l'accompagne décline très précisément les modalités de livraison des Jeux, qui sont autant de contraintes sur lesquelles les marges de manœuvre du comité d'organisation sont limitées, sauf accord du CIO.

S'agissant des responsabilités financières liées à l'organisation des Jeux, la ville de Paris, le CNOSF et le comité d'organisation sont, en vertu des dispositions du contrat de ville-hôte⁸, conjointement et solidairement responsables de tous les engagements et obligations contractés et de toutes les garanties et déclarations présentées, individuellement ou collectivement, dans le contrat de ville-hôte et notamment de tous les dommages, coûts et responsabilités de toute nature qui pourraient résulter de la violation de ses termes⁹. *A contrario*, le contrat de ville-hôte protège pleinement les droits commerciaux et les intérêts financiers du CIO. En particulier, s'il prévoit les conditions de répartition d'un éventuel excédent résultant de l'organisation des Jeux¹⁰, il ne contient en revanche aucune disposition relative à la couverture par celui-ci d'un éventuel déficit final du budget du COJOP qui incomberait donc à l'État (cf. *infra*, chap. V).

⁷ Ce comité est doté d'une personnalité juridique en vertu de la législation française, sous une forme néanmoins non imposée par le CIO. Tout acte et autre document contractuel ou juridique relatif à sa constitution et à sa gouvernance, ainsi que tout changement postérieur à celui-ci, sont soumis à l'approbation écrite préalable du CIO.

⁸ Notamment ses articles 4, 5, 19, 36, 37 et 38.

⁹ L'article 4.2 du contrat de ville-hôte exonère toutefois le CNOSF, sauf acte d'engagement contraire de sa part, de toute responsabilité financière au regard des engagements pris en relation avec la planification, l'organisation, le financement et la tenue des Jeux.

¹⁰ 20 % pour le CNOSF, 60 % pour le COJOP à utiliser pour le sport en général et 20 % pour le CIO.

Parfois qualifiée de « tutelle », la relation entre le comité d'organisation et le CIO est par nature asymétrique, ce dernier étant propriétaire de la marque et de l'ensemble des droits qui s'y rattachent. Nonobstant les dispositions du contrat de ville-hôte, le CIO reste en effet la structure organisatrice des Jeux, les comités nationaux d'organisation lui fournissant un appui strictement opérationnel. Au-delà de ses apports financiers, son soutien passe par le transfert de connaissances accumulées lors des précédentes éditions et par un suivi opérationnel resserré du comité d'organisation. Trois visites sont organisées chaque année dans le cadre d'une Commission de coordination¹¹ et des revues de projet semestrielles sont réalisées par le CIO et le comité d'organisation.

Compte tenu des enjeux et risques financiers aujourd'hui identifiés, notamment ceux liés au contexte international, susceptibles de remettre en question l'équilibre du budget prévisionnel des Jeux, le comité d'organisation et l'État, garant en dernier ressort d'un éventuel déficit final, doivent poursuivre, de façon coordonnée et avec fermeté, le dialogue engagé avec le CIO pour procéder, nonobstant les dispositions du contrat de ville-hôte, aux ajustements nécessaires. À défaut, il conviendrait d'obtenir une augmentation de la contribution financière du CIO aux fins d'assurer, *in fine*, l'adéquation entre les ambitions du projet et les capacités financières disponibles.

B - Une gouvernance consensuelle du COJOP et de la Solideo, un rôle essentiel de coordination par la DIJOP à conforter

Prenant la suite du groupement d'intérêt public (GIP) « Paris 2024 »¹² qui a porté le dossier de candidature, le COJOP est chargé de planifier, organiser, promouvoir, financer et livrer les Jeux de Paris 2024 ainsi que les événements associés. Créé le 21 décembre 2017 par la Ville de Paris et le CNOSF sous la forme d'une association de la loi du 1^{er} juillet 1901 présidée par M. Tony Estanguet, ses statuts associent à la gouvernance de l'association, au-delà de ses deux membres fondateurs, les autres parties prenantes du projet olympique et paralympique. Dans le prolongement du choix effectué lors de la phase de candidature, le mouvement sportif y tient une place prépondérante à travers le CNOSF et le CPSF (comité paralympique et sportif français) ainsi que les fédérations nationales et internationales. L'État et les collectivités territoriales (ville hôte et collectivités accueillant un site olympique et paralympique) sont également largement représentés mais minoritaires¹³.

Présidée par la maire de Paris, Anne Hidalgo, la Solideo, établissement public industriel et commercial de l'État créé en février 2017¹⁴, est pour sa part chargée de la livraison de l'ensemble des ouvrages et opérations d'aménagement pérennes nécessaires à l'organisation des Jeux (une soixantaine d'opérations complexes d'aménagement) dans les délais fixés par le CIO, et doit veiller à leur destination à l'issue des Jeux. Le choix d'une entité publique, distincte du COJOP, est conforme à l'engagement pris par l'État auprès du CIO et aux choix d'organisation des précédentes éditions des Jeux (Londres 2012, Rio 2016 et Tokyo 2020), à la réserve près que la maîtrise d'ouvrage de ces opérations, confiée à une autorité unique dans les exemples précités, est répartie entre trente maîtres d'ouvrage différents dont la Solideo doit assurer la supervision et la coordination et le respect des budgets et des calendriers. Ce choix

¹¹ Composée de représentants du CIO, des fédérations internationales, des comités nationaux olympiques, des comités d'organisation d'éditions précédentes, de la commission des athlètes du CIO et de l'IPC et d'experts.

¹² Dont la Cour a procédé, en 2019, à un contrôle qui a donné lieu à des observations définitives en juillet 2020.

¹³ Vingt représentants du mouvement sportif, trois de l'État, onze des collectivités territoriales (Ville de Paris, région Île-de-France, département de Seine-Saint-Denis, métropole du Grand Paris, Ville de Marseille).

¹⁴ Article 53 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain et décret n° 2017-1764 du 27 décembre 2017 relatif à l'établissement public Société de livraison des ouvrages olympiques.

original, justifié par la volonté et la nécessité de fédérer, pour la réussite de la candidature puis, ultérieurement, de celle des Jeux, l'ensemble des acteurs et futurs gestionnaires des sites dans une logique « d'héritage », a conduit à la signature entre toutes les parties, le 20 mars 2017, d'un contrat de gouvernance olympique établissant un dossier des sites concerté avec les collectivités territoriales concernées et en assurant le financement prévisionnel. Les deux-tiers en incombent à l'État et le solde aux collectivités territoriales.

Le conseil d'administration de la Solideo est composé de façon paritaire entre l'État d'une part, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que des personnes qualifiées d'autre part¹⁵. Il reflète la pluralité des financeurs et des maîtres d'ouvrage résultant du choix d'associer les collectivités territoriales qui auront, dans le cadre de la politique de l'héritage, la responsabilité de la gestion des sites et ouvrages olympiques au-delà des Jeux. L'État dispose néanmoins des deux-tiers des voix, conformément à sa part dans le financement de l'établissement public.

L'examen des activités des instances dirigeantes du COJOP et de la Solideo, réunies selon une périodicité conforme à leurs statuts, fait apparaître un fonctionnement et des échanges consensuels entre les différentes parties prenantes. Ces instances valident *in fine* quasiment toujours à l'unanimité les accords négociés entre les parties préalablement à leur convocation. Cet alignement des opinions et des votes ne traduit pas nécessairement un consensus par nature des membres sur les différents sujets, mais bien un consensus construit, résultat d'une coordination étroite des parties prenantes en amont des prises de décision dans laquelle la DIJOP, créée le 13 septembre 2017¹⁶ et dirigée successivement par M. Jean Castex puis, depuis le 22 juillet 2020, par M. Michel Cadot, a joué jusqu'à présent un rôle majeur.

Le délégué interministériel est en effet chargé d'assurer les relations de l'État avec le COJOP, la ville de Paris signataire du contrat de ville-hôte, les collectivités locales hôtes et le mouvement sportif. Il doit veiller à la réalisation du programme d'équipements publics conduit par la Solideo et assurer le suivi des engagements pris par l'État auprès du CIO qui y a conditionné la signature du contrat de ville-hôte et, notamment, l'adoption des dispositions législatives et réglementaires qu'implique l'accueil des Jeux¹⁷. Le respect de ces engagements est essentiel pour le bon déroulement des Jeux, de même que la nécessaire articulation entre les interventions publiques, à la charge de l'État et des collectivités territoriales concernées, et l'intervention privée relevant du COJOP, organisateur de la manifestation.

Compte tenu de la complexité du modèle retenu lors de la candidature, qui associe de très nombreux acteurs aux intérêts potentiellement divergents, une vaste comitologie a été progressivement élaborée, dans laquelle le délégué interministériel joue un rôle clé d'interface. Cette fonction d'interface entre les acteurs, politiquement sensible, s'est notamment exercée dans la phase de planification et d'arbitrage de la carte des sites. L'unanimité des votes au sein du conseil d'administration du COJOP doit beaucoup à son action.

¹⁵ Dix-neuf représentants de l'État ; douze représentants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ; le président du COJOP ; le président du CNOSF ; le président du CPSF ; deux représentants élus par le personnel et deux personnalités qualifiées désignées par le Premier ministre, choisies l'une parmi les représentants des organisations représentatives des salariés, l'autre parmi les représentants des organisations représentatives des employeurs.

¹⁶ Décret n° 2017-336 du 13 septembre 2017.

¹⁷ Les dispositions législatives et réglementaires sur lesquels l'État s'était engagé ont été, pour l'essentiel, réunies dans la loi olympique du 26 mars 2018 précitée et ses décrets d'application, qui sont aujourd'hui tous pris. Elles ont pour objet d'assouplir et de simplifier les procédures en matière d'urbanisme, d'aménagement ou encore de publicité. D'autres dispositions ont été adoptées dans la loi n° 2002-217 du 21 février 2022 dite 3DS ou, s'agissant des garanties de l'État et des mesures fiscales en lois de finances. Quelques dispositions diverses devraient encore être adoptées dans un projet de loi à venir au début de l'année 2023.

La gouvernance de la préparation des Jeux s'appuie sur trois comités créés par le décret constitutif de la DIJOP : un comité interministériel présidé par le Premier ministre ; un comité de coordination des services de l'État, présidé par le délégué interministériel ; un comité des partenaires, qui comprend des représentants des collectivités hôtes concernées, ainsi que le directeur général du COJOP et celui de la Solideo.

La Cour avait observé, lors de ses premiers contrôles, que le comité interministériel ne s'était réuni qu'une seule fois, le 4 novembre 2019. Le comité de coordination ne s'était réuni pour sa part qu'à deux reprises les 31 mai 2018 et 27 février 2020. Le comité des partenaires n'avait pas été formellement réuni, une réunion mensuelle ayant toutefois été mise en place à l'automne 2020 à l'initiative du DIJOP, avec la maire de Paris, le président du COJOP et le directeur général de la Solideo. En l'absence de formalisation suffisante des instances chargées des travaux préparatoires, la traçabilité des arbitrages et décisions n'était pas complètement assurée, alors même qu'ils résultent pour nombre d'entre eux de compromis entre les multiples parties aux intérêts différents résultant de la dialectique contractuelle inhérente à la multiplicité des acteurs.

À la suite des recommandations de la Cour, le rythme de réunion des comités interministériel et de coordination s'est accéléré et le comité des partenaires, essentiel pour la bonne gouvernance d'ensemble de la préparation des Jeux, a été installé. Les réunions de ces comités font désormais l'objet d'ordres du jour et de comptes rendus permettant de retracer les différents échanges qui s'y tiennent et d'assurer la traçabilité du processus décisionnel.

Les relations entre le COJOP et les pouvoirs publics, marquées dans un premier temps par une certaine distance, ont été renforcées et structurées. Au-delà des rapports constants entre le délégué interministériel et la direction exécutive du COJOP, elles s'organisent autour d'une réunion mensuelle quadrilatérale réunissant le DIJOP, le directeur général du COJOP, le directeur général de la Solideo et la déléguée aux Jeux de la ville de Paris. Le comité des partenaires, qui associe en outre les représentants du département de la Seine-Saint-Denis, de la métropole du Grand Paris et de la région Île-de-France, se réunit désormais à un rythme trimestriel.

La Cour prend acte des améliorations apportées à la gouvernance d'ensemble et dans les relations entre les principaux acteurs, aujourd'hui jugées régulières et fluides. Elle relève que, conformément à sa recommandation, le rattachement à la Première ministre du délégué interministériel a été confirmé lors de la constitution du Gouvernement en juin 2022. La nomination d'une ministre chargée des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, à laquelle il est également rattaché pour une partie de ses attributions, traduit la priorité donnée par le Gouvernement à la préparation des Jeux, qui est désormais renforcée par la réunion, par le président de la République ou la Première ministre, d'un conseil olympique et paralympique installé en juillet 2022. Actuellement réuni tous les six mois, il le sera tous les trois mois à compter de l'été 2023.

La gouvernance consensuelle de la préparation des Jeux doit être préservée. Le rôle du délégué interministériel, garant d'une coordination étroite entre le COJOP et les pouvoirs publics, condition *sine qua non* de la réussite des Jeux, doit être réaffirmé et renforcé dans la phase opérationnelle désormais ouverte. La réunion à un rythme régulier et, en tant que de besoin, des trois comités, interministériel, de coordination et des partenaires, au fur et à mesure que se rapproche l'échéance des Jeux, est absolument indispensable.

II - Une rationalisation nécessaire, des responsabilités à préciser

A - Une mobilisation des acteurs à soutenir

Au-delà des comités précités, le DIJOP entretient des relations bilatérales régulières avec l'ensemble des acteurs de la préparation des Jeux (organiseurs, services de l'État, collectivités territoriales et mouvement sportif). Celles-ci, qui ont facilité, dans la phase de planification stratégique, le dialogue et les arbitrages entre les acteurs, doivent être poursuivies et renforcées dans le cadre de la déclinaison opérationnelle de la préparation des Jeux.

1 - Une impulsion ministérielle nécessaire, une coordination interministérielle à renforcer

À ce stade de la préparation des Jeux, la coordination interministérielle et la mobilisation des ministères ne soulèvent pas de difficulté majeure. Les ministres les plus directement concernés (Sport et jeux olympiques et paralympiques, Intérieur, Transports) s'impliquent désormais plus directement dans le pilotage de leur feuille de route ministérielle et ont mis en place des structures de coordination au sein de leur département ministériel. Certains ministères ont désigné des référents consacrés aux Jeux. Dans d'autres ministères, ces référents cumulent cette fonction avec d'autres missions, voire n'ont pas été mis en place, compte tenu de la diversité de leurs missions.

Dans la phase opérationnelle désormais ouverte, où les départements ministériels doivent prendre le relai de la DIJOP dans l'exécution des missions et responsabilités de l'État, la systématisation de coordinateurs spéciaux dans tous les ministères concernés paraît nécessaire, de même qu'un resserrement de la comitologie interne aux administrations de l'État. De façon plus générale, il revient à l'ensemble des ministres concernés de s'impliquer désormais plus directement pour donner les impulsions nécessaires et s'assurer de la mise en œuvre opérationnelle des missions de leurs départements. Cette indispensable évolution appelle un renforcement de la coordination interministérielle, y compris la coordination de la communication entre les ministères concernés et entre l'État et les autres acteurs des Jeux (COJOP, Solideo, collectivités territoriales, mouvement sportif), pour laquelle un schéma est en cours d'élaboration. Sous l'autorité de la Première ministre, le délégué interministériel doit assurer un suivi permanent de l'exécution cohérente des feuilles de route ministérielles, ce qui suppose une adaptation de ses moyens en conséquence.

2 - Un lien étroit à maintenir avec les collectivités-hôtes et les associations d'élus

Le large consensus politique établi autour de la préparation des Jeux lors de la phase de candidature n'a pas été remis en cause par les élections locales de 2020 et 2021. Les changements d'interlocuteurs intervenus à cette occasion n'ont pas affecté l'implication des collectivités concernées dans la préparation des Jeux, ni leur bonne collaboration avec la DIJOP et le COJOP. De façon générale, toutes les collectivités territoriales impliquées ont mis en place des instances de gouvernance et de pilotage consacrées à la préparation des Jeux, qui n'appellent pas d'observations particulières.

Les échanges entre le DIJOP, le COJOP, la Solideo et la ville de Paris sont multiples, à la fois au plan stratégique et technique, au regard du statut de ville-hôte de cette dernière et des montants financiers en jeu. La ville de Paris, désormais associée à la quasi-intégralité des travaux engagés par la DIJOP, a mis en place, pour la préparation des Jeux, une délégation *ad hoc*, rattachée à la secrétaire générale et couvrant l'ensemble des domaines relatifs à la préparation de l'événement (héritage, environnement, budget, emploi, transports, sécurité, infrastructures).

Le département de la Seine-Saint-Denis, qui s'est également doté d'une structure de pilotage de la préparation des Jeux, les établissements publics territoriaux (EPT) Plaine Commune et Paris Terres d'Envol et les communes directement concernées par la préparation des sites des Jeux (Saint-Denis, Saint-Ouen, L'Île-Saint-Denis, Aubervilliers, La Courneuve, le Bourget, Dugny) ont des échanges soutenus avec la DIJOP et le COJOP, ainsi qu'avec la Solideo, le préfet de région et le préfet de Seine-Saint-Denis¹⁸. Il en est de même pour la région Île-de-France, la métropole du Grand Paris et les communautés d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines et Paris-Vallée de la Marne.

À Marseille qui accueillera les épreuves de voile et des matchs de football lors de la quinzaine olympique, le DIJOP, en lien avec le préfet de région et la préfète de police et en relation étroite avec les collectivités concernées (ville de Marseille, métropole d'Aix-Marseille-Provence et région Provence-Alpes-Côte d'Azur), a largement contribué à l'accord sur le financement des travaux de la Marina du Roucas Blanc et à la mise en place d'une gouvernance de site, désormais opérationnelle, en liaison étroite avec le COJOP. S'agissant de la Polynésie, où se dérouleront les épreuves de surf, le Haut-commissaire de la République en Polynésie Française assure le lien avec le Gouvernement de la Polynésie française, doté de compétences propres consacrées par la Constitution.

L'ensemble des autres collectivités, notamment les villes concernées par l'accueil de matchs de football des Jeux, sont désormais regroupées au sein de l'association « Territoires d'événements sportifs » qui permet d'organiser un dialogue régulier avec les collectivités-hôtes et de traiter à un niveau global les problématiques qui les concernent, notamment la sécurisation des sites de compétition et de célébration, la desserte des sites par les transports ou les conditions de réalisation des relais des flammes olympique et paralympique.

Au-delà, la DIJOP et le COJOP entretiennent des relations régulières avec les associations d'élus - Régions de France (ARF), l'Assemblée des départements de France (ADF), France urbaine (FU) et l'Association des maires de France (AMF) - afin de traiter les sujets d'envergure nationale : centres de préparation aux Jeux ; Relai de la flamme ; programme des 30 minutes d'activité physique et sportive à l'école ; labels « Terres de Jeux » et « Génération 2024 » ; bénévolat des personnes en situation de handicap, etc.

Cette approche doit être poursuivie pour assurer la mobilisation des territoires à l'occasion des Jeux et les inscrire dans la politique d'héritage.

3 - Une implication du mouvement sportif (CNOSF et CPSF) à intensifier

L'implication du mouvement sportif dans la réussite des Jeux est essentielle, non seulement sur le plan des résultats des équipes de France olympiques et paralympiques mais aussi dans la bonne organisation des Jeux, notamment par la mobilisation des volontaires, et surtout dans les politiques dites « d'héritage » et le développement des pratiques sportives.

¹⁸ Cette collaboration est particulièrement renforcée autour du traitement des problématiques relatives aux deux villages (villages des athlètes à l'Île Saint-Denis, Saint-Denis et Saint-Ouen et village des médias sur les communes du Bourget et de Dugny).

Depuis les Jeux olympiques et paralympiques de Tokyo, le délégué interministériel tient une réunion toutes les six semaines avec la présidente du CNOSF, cosignataire du contrat de ville-hôte, afin de traiter de sujets d'intérêt commun, dépassant le seul cadre des Jeux, tels que la préparation des athlètes français, le développement de la pratique sportive en France et le rayonnement international de la France par le sport. Des enjeux de même nature sont également discutés avec le Comité paralympique et sportif français (CPSF) qui, en appui à la dimension « Inclusion » du programme « Héritage » de l'État, s'investit autour des enjeux d'accessibilité des infrastructures, des transports et de l'espace public et de la sensibilisation au développement de la pratique parasportive, notamment à l'école.

À dix-huit mois des Jeux, cette mobilisation embryonnaire du mouvement sportif doit s'intensifier.

B - Une comitologie foisonnante à resserrer, une déclinaison opérationnelle à accélérer, des responsabilités à préciser

1 - Une comitologie nationale à rationaliser, une déclinaison territoriale à accélérer

Dans la phase initiale de planification stratégique, une comitologie technique foisonnante a été mise en place, sous différents formats et appellations (comités stratégiques, de pilotage, de suivi, exécutif et technique, ateliers, groupes de travail). La Cour a ainsi recensé près de cent comités divers mis en place par le COJOP et/ou la DIJOP, auxquels la délégation interministérielle participe, soit comme pilote soit comme contributeur, autour de trente principaux domaines. Cette comitologie multiple témoigne de la forte mobilisation des acteurs et de l'action multiforme de la délégation interministérielle pour couvrir l'ensemble des problématiques soulevées par la préparation et l'organisation des Jeux. Néanmoins, elle engendre des risques intrinsèques, tel le traitement séparé de sujets pourtant liés (par exemple les transports et la sécurité) ou encore une lourdeur chronophage. Elle n'est, à l'évidence, plus adaptée à la phase opérationnelle qui s'ouvre.

Cette comitologie doit donc être simplifiée, notamment celle relative aux questions de sécurité et de transports qui doit être resserrée, autour, d'une part, du ministre de l'intérieur et du Comité stratégique de sécurité (COSTRAT) présidé par le DIJOP et, d'autre part, du Comité stratégique des mobilités désormais piloté directement par le ministre chargé des transports. Suite aux constats et recommandations de la Cour, l'État indique avoir engagé au cours des derniers mois une réarticulation des groupes de travail, sur la base d'un principe de subsidiarité. Le délégué interministériel ne préside plus que les groupes de travail nécessitant une coordination à haut niveau à raison de la sensibilité des sujets traités (cérémonies, gestion des risques), de la nécessité de donner une impulsion renforcée à certaines orientations, notamment sur les transports (accessibilité, voies olympiques et paralympiques, gestion des flux) ou pour assurer l'articulation et la coordination indispensable, à l'exemple des questions de sécurité et de transports. La plupart des groupes de travail sont animés désormais par les ministères ou acteurs locaux concernés, principalement au sein du ministère de l'intérieur et de l'outre-mer ou du ministère en charge des transports.

Il convient surtout d'assurer la déclinaison de la préparation opérationnelle des Jeux, sur la base des plans de gestion établis site par site par le COJOP, encore en cours de finalisation. Les préfets des quatre départements franciliens hôtes des Jeux (Seine-Saint-Denis, Yvelines, Hauts-de-Seine et Seine-et-Marne) ont installé à la fin de l'année 2021 des comités de pilotage départementaux et le COPIL Paris, co-présidé par l'État¹⁹ et la ville de Paris, a été installé en février 2022. Les comités départementaux extra-franciliens ont été mis en place au cours de l'année 2022. Ces instances doivent permettre un traitement de l'ensemble des problématiques liées à l'accueil des Jeux par territoire (sécurité, mobilité, acceptabilité, organisation de l'espace public, etc.) et fluidifier les échanges entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales, en lien direct avec les directeurs de site du COJOP.

La Cour recommande de poursuivre et renforcer le pilotage territorial de la préparation des Jeux, qui doit se substituer progressivement à certains comités techniques thématiques, et de simplifier la comitologie nationale, qui doit impérativement être resserrée.

2 - Des responsabilités à préciser entre le COJOP et les pouvoirs publics

L'articulation et la coordination entre l'organisateur et les pouvoirs publics sont une condition essentielle de la réussite des Jeux sur un plan opérationnel. La déclinaison précise de leurs responsabilités et engagements financiers respectifs doit permettre d'éviter toute incertitude comme tout transfert de charges de l'organisateur vers les pouvoirs publics²⁰.

Les principes généraux de répartition des responsabilités respectives du COJOP et des pouvoirs publics (État, collectivités locales, autorité organisatrice des transports) ont été établis dans le cadre de documents-cadre, tels que la convention globale entre le COJOP et la Solideo signée en mars 2021 et le protocole de sécurité signé en janvier 2021, ou, s'agissant des transports, conformément au droit commun de l'organisation des transports en France. Ces principes, conformes aux engagements pris dans le cadre de la candidature, n'appellent pas d'observations particulières. Toutefois, leur déclinaison opérationnelle n'est pas à ce jour achevée. Des incertitudes, et donc des risques, subsistent, tant sur la répartition précise des responsabilités opérationnelles que sur la prise en charge des coûts afférents par le COJOP, l'État ou les collectivités territoriales.

Le basculement de la phase de planification stratégique à la phase de déclinaison opérationnelle doit donc être impérativement mené à son terme. Cela suppose, à titre principal et à la suite de l'arrêt définitif de la carte des sites et compétitions en juillet 2022, que les plans d'organisation et de gestion des sites, élaborés par le COJOP en lien avec les pouvoirs publics, soient déclinés et stabilisés. Il s'agit de préciser, site par site, les responsabilités respectives des acteurs, les moyens nécessaires et la répartition des coûts afférents. Les conventions entre le COJOP et les collectivités concernées doivent être finalisées et signées sans attendre.

¹⁹ La préfecture d'Île-de-France et de Paris et la préfecture de police participent à ce COPIL au titre de leurs différentes compétences, en particulier pour les questions de sécurité et de transports/mobilités.

²⁰ En vertu du contrat de ville-hôte, le COJOP est chargé de fournir les installations, biens et services, notamment tous les principaux sites olympiques et autres sites tels que décrits dans les chapitres « Sports » et « Sites » du contrat opérationnel et la mise à disposition du Village olympique. Les pouvoirs publics (État et collectivités territoriales) ont, pour leur part, pris des engagements, notamment sur la livraison des ouvrages olympiques, dans le domaine de la sûreté et de la sécurité ainsi que dans celui des transports.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La phase de planification stratégique des Jeux a permis de mettre en place une gouvernance d'ensemble consensuelle et d'assurer entre les acteurs des relations régulières et fluides. Les recommandations de la Cour visant à parfaire cette gouvernance d'ensemble et la coordination des acteurs comme l'articulation entre l'intervention privée, celle de l'organisateur et celle des pouvoirs publics, ont été, pour la plupart, mises en œuvre de façon satisfaisante.

Cette gouvernance consensuelle doit être préservée et la réunion régulière du Conseil olympique et paralympique par le président de la République doit y contribuer. Le rôle du délégué interministériel, garant d'une coordination étroite entre le COJOP et les pouvoirs publics, condition essentielle de la réussite des Jeux, doit être réaffirmé et renforcé dans la phase de déclinaison opérationnelle désormais ouverte, qui suppose une implication directe et soutenue des ministres concernés. La réunion régulière des comités interministériels, de coordination et des partenaires est indispensable.

Les arbitrages à rendre sur le modèle de livraison des Jeux et sur les niveaux de service nécessitent une articulation et une coordination encore plus étroites des partenaires, et la poursuite d'un dialogue soutenu avec le CIO pour concilier les ambitions du projet et la soutenabilité du budget du COJOP et des engagements publics.

À dix-huit mois des Jeux, la comitologie foisonnante mise en place dans la phase de planification stratégique doit être resserrée et adaptée aux exigences de mise en œuvre opérationnelle. C'est notamment le cas pour ce qui concerne les questions de sécurité et de transports. Plus généralement, il convient d'assurer la déclinaison site par site de la préparation opérationnelle des Jeux et de renforcer le pilotage territorial sous l'autorité des préfets concernés.

Les principes généraux de partage des responsabilités entre l'organisateur, la Solideo, l'État et les collectivités territoriales, sur le plan organisationnel comme sur le plan financier, sont conformes aux engagements pris dans le cadre de la candidature. Toutefois, leur déclinaison n'est pas à ce jour stabilisée, faute de plans de gestion des sites définitivement arrêtés, ce qui génère des incertitudes opérationnelles et des risques financiers. Il convient donc de les décliner rapidement, en veillant à éviter tout transfert de charges de l'organisateur vers les pouvoirs publics, que les tensions sur l'équilibre budgétaire du COJOP pourraient susciter.

La Cour formule en ce sens les recommandations suivantes :

- 1. resserrer la gouvernance de l'organisation des Jeux (DIJOP, COJOP) ;*
 - 2. décliner et préciser les responsabilités des partenaires sur le plan opérationnel et financier (DIJOP, COJOP).*
-

Chapitre II

Des organismes structurés, des procédures *ad hoc* de prévention des risques déontologiques et des conflits d'intérêts

I - Des organismes opérationnels, un enjeu de ressources humaines à traiter

A - Des organismes structurés, une gouvernance exécutive encore perfectible

Cinq ans après leur création, le COJOP et la Solideo sont structurés et opérationnels. Le fonctionnement de leurs instances exécutives est désormais documenté et la traçabilité des décisions assurée.

Le COJOP est dirigé par un *triumvirat* composé du président, du directeur général et du directeur de cabinet du président²¹. Lors de son premier contrôle, la Cour avait observé que la fonction de directeur de cabinet était singulière, les sujets d'héritage, de communication, de culture, de marque, d'engagement et d'affaires publiques étant soumis à la double commande du directeur de cabinet et du directeur général. Ce double rattachement pouvait, à terme, s'avérer source de difficultés dans le fonctionnement d'ensemble du COJOP. Les rôles respectifs du président, du directeur général et du directeur de cabinet, désormais également directeur général adjoint placé sous l'autorité fonctionnelle du directeur général, ont été depuis précisés, comme la Cour l'avait recommandé²².

²¹ Ces trois dirigeants étaient déjà présents au sein de l'association d'étude « Ambition olympique et paralympique » puis du GIP Paris 2024. Le président exécutif, désigné par les statuts et dont le mandat est irrévocable, a en charge la définition de la stratégie globale et la supervision directe des politiques opérationnelles. Le directeur général met en œuvre, sous l'autorité du président, la stratégie définie et pilote l'activité du COJOP. Le directeur de cabinet du président est chargé des relations publiques et institutionnelles.

²² De même, la fiche de poste et la rémunération du directeur de cabinet ont été examinées et validées par le comité des rémunérations.

Au-delà, une réorganisation des instances exécutives est intervenue au début de l'année 2022 pour tirer les conséquences du constat d'une gouvernance parvenue à ses limites en phase opérationnelle. La nouvelle organisation repose sur une cartographie fonctionnelle structurée autour de 16 directions, appuyées sur un comité stratégique (11 personnes) et un comité de planification (20 personnes) dirigés par le président du COJOP, un forum des directeurs (49 personnes) et cinq comités fonctionnels (comité des risques, comité des engagements, comité feuille de route RH, comité éditorial, comité des parties prenantes). Cette gouvernance foisonnante²³ demeure toutefois perfectible. Le recrutement d'un directeur exécutif des opérations sur sites a pour but de fluidifier et accélérer les décisions internes nécessaires dans la phase opérationnelle ouverte à moins de deux ans des Jeux.

La Cour prend note des clarifications opérées dans la gouvernance exécutive du COJOP. Elle insiste sur l'importance de l'unité de commandement indispensable à la préparation et à la gestion de l'événement et sur la nécessité pour le COJOP de mettre en œuvre, dans l'organisation qu'il a choisie et qui relève de sa responsabilité, des processus de décisions lisibles et efficaces dans une phase opérationnelle qui exige clarté et réactivité.

La Solideo est pilotée par des responsables de haut niveau, dotés d'une expertise reconnue dans leur champ de compétence. Les différentes directions s'appuient par ailleurs sur des cadres expérimentés. Le directeur général exécutif, à la tête de l'établissement depuis sa création²⁴, est assisté par quatre directeurs généraux adjoints, respectivement chargés des opérations sous maîtrise d'ouvrage de la Solideo, de la supervision des travaux menés par les maîtres d'ouvrage extérieurs, des ressources internes et de la communication et des affaires publiques.

Après une phase de planification stratégique globalement conduite avec succès, l'établissement public a, comme la Cour l'avait recommandé, renforcé ses équipes et adapté son organisation pour assurer la phase opérationnelle de déroulement des opérations dans des délais conformes à ceux fixés depuis 2018. En l'absence de bureau exécutif, pourtant indispensable à sa bonne gouvernance notamment en fin de période opérationnelle mais non prévu par les statuts de l'établissement, la réunion, désormais effective et régulière, du comité des partenaires répond, pour partie seulement, à la recommandation de la Cour de disposer d'une instance exécutive réactive pour traiter les difficultés rencontrées dans la phase opérationnelle des travaux.

B - Des ressources humaines à sécuriser

La Solideo comme le COJOP font tous les deux face à un enjeu crucial de gestion des ressources humaines, consistant à la fois à attirer en nombre et en qualité les profils nécessaires à l'exercice de leurs missions et à les fidéliser pour assurer l'indispensable stabilité des équipes constituées, dans un contexte de fortes tensions pesant sur elles découlant de l'impératif de livraison des Jeux. Si, dans sa nature, ce défi est commun aux deux structures, il diffère toutefois dans ses proportions.

²³ 43 postes de direction sont référencés, dont 6 en tant que directeurs exécutifs, 21 comme directeurs et 16 au rang de directeurs délégués. Deux conseillers spéciaux jouent un rôle d'accompagnement auprès de l'exécutif.

²⁴ M. Nicolas Ferrand, nommé « préfigurateur » de la Solideo par un décret du président de la République en date du 26 octobre 2017.

La Solideo dispose en 2022 de 138 emplois. Son plafond d'emplois a été relevé de 26 emplois équivalent temps plein (ETP) à la suite du constat fait par la Cour d'un sous-dimensionnement des équipes de la société, qui était susceptible de mettre en risque la bonne exécution de ses missions. Les fonctions support et les directions opérationnelles chargées du suivi des travaux ont été renforcées et l'établissement dispose désormais, en nombre, des effectifs nécessaires à l'atteinte de ses objectifs. Pour autant, il doit s'assurer de la permanence des personnels en place dont une grande partie sera amenée à cesser ses fonctions à l'issue de la livraison des ouvrages. Pour améliorer son attractivité et fidéliser ses salariés, l'établissement public a mis en place une politique salariale ciblée, assortie de primes²⁵, des mesures de promotion interne, d'amélioration de la qualité de vie au travail et un plan de formation.

L'établissement public reste néanmoins exposé à un risque permanent de départ de salariés qui exige une vigilance particulière, alors même qu'il lui est désormais plus difficile de recruter en raison de la perspective de sa dissolution et de l'absence de visibilité sur le scénario de décroissance retenu. La Cour prend note des travaux engagés à ce sujet par la direction de l'établissement et ses tutelles²⁶. Elle leur a recommandé de déterminer d'ici la fin de l'année 2022 le scénario retenu, ainsi que les mesures lui permettant d'anticiper, le cas échéant, le départ de certains salariés et de préserver l'exécution de ses missions, notamment par l'appel aux ressources des établissements publics d'aménagement de l'État.

Le COJOP devra, pour sa part, disposer en 2024, au plus fort de son activité, de près de 4 600 salariés et d'environ 45 000 volontaires bénévoles. Le schéma prévisionnel d'emplois arrêté en 2018 a été, jusqu'à présent, exécuté de façon dynamique et globalement respecté. Le COJOP, qui compte environ 1 000 salariés à la fin de l'année 2022, va devoir procéder à un nombre très élevé de recrutements de janvier 2023 à mai 2024 (1 000 en 2023 et 2 500 en 2024) et, dans le même temps, assurer le recrutement, la formation et la gestion des volontaires.

Dans un contexte de tensions sur le marché du travail et d'inflation sur les salaires, la réalisation de ce très important programme de recrutement de salariés, devant intervenir pour l'essentiel sur le fondement de contrats de travail de courte durée, est un défi majeur pour la direction des ressources humaines. Bien qu'elle s'appuie sur un partenariat conclu avec le groupe Randstad, celle-ci doit être redimensionnée pour assurer dans les meilleures conditions ces recrutements, dans le cadre d'une politique ambitieuse en termes d'égalité, d'inclusion et de diversité, ainsi que l'accueil et la formation de ces collaborateurs. L'actualisation du schéma d'emplois, engagée au printemps 2022, constitue par ailleurs une nécessité désormais urgente pour en assurer la déclinaison opérationnelle. Cela suppose que le COJOP prenne sans tarder les décisions sur la gestion des sites et le modèle de livraison des Jeux, mais également sur les niveaux de service compatibles avec ses capacités financières (cf. *infra*, le chapitre IV).

²⁵ Dont une prime de fidélisation correspondant au plus à six mois de salaire brut versée à chaque salarié à partir de 2024.

²⁶ L'établissement a mis en place un comité stratégique chargé d'étudier trois scénarios : dissolution après la phase héritage ; dissolution après les Jeux et transfert à une autre structure ; maintien avec un personnel réduit et adossement à Grand Paris Aménagement pour l'héritage. D'ores et déjà, a été décidé un *outplacement* de haute qualité pour les salariés et une orientation très volontariste de la politique de formation pour accompagner ses collaborateurs vers un nouvel emploi, tout en maintenant leur engagement sur les objectifs en cours.

Pour fidéliser ses personnels, le COJOP a mis en place un mécanisme financier très favorable de prime de rétention²⁷. Pour autant, la stabilité de ses collaborateurs n'est pas acquise. La qualité du management, celle du dialogue social, à ce jour solide et permanent, une attention soutenue aux risques sociaux et psychosociaux, sont tout aussi indispensables pour assurer la permanence des effectifs du COJOP.

Enfin, il convient d'anticiper et de préciser les conditions dans lesquelles devra intervenir le licenciement de la quasi-totalité des 4 500 personnes en fonctions à la fin des Jeux²⁸ et, le cas échéant, de prévoir un dispositif d'accompagnement. À la suite des observations de la Cour qui, lors de son premier contrôle, avait relevé que la rupture des contrats de travail devrait être conduite dans le cadre d'une procédure de licenciement collectif pour motif économique (comportant un plan de sauvegarde de l'emploi soumis à homologation de l'administration de l'État compétente et incluant les conditions de mise en œuvre du congé de reclassement au-delà des indemnités légales de licenciement), le COJOP a constitué les provisions afférentes. Au-delà, il conviendrait qu'en s'inspirant de la démarche engagée par la Solideo, le COJOP amorce la réflexion sur sa dissolution et définisse, dès à présent, les conditions d'accompagnement de ses collaborateurs.

Le recrutement, l'élaboration des programmes d'accueil et de formation²⁹ et la gestion des 45 000 volontaires bénévoles attendus³⁰, ressource indispensable et essentielle à la réussite des Jeux de Paris 2024³¹, relèvent de la responsabilité du COJOP, y compris pour ceux des volontaires qui seraient affectés sur des sites gérés par des tiers. La Cour prend acte du choix des pouvoirs publics de recourir à une charte du volontariat olympique³². Elle relève cependant que, si elle s'appuie sur une disposition législative et offre un faisceau d'indices solides qui pourraient écarter d'éventuels contentieux, cette charte reste un cadre juridique fragile, en l'absence de toute portée réglementaire et statutaire. Tout risque juridique ne pouvant être écarté, il importe donc d'être particulièrement vigilant sur l'application de ses dispositions et, en particulier, sur les principes d'éligibilité, les catégories de missions et le respect des principes d'exclusion de certaines d'entre elles.

²⁷ Cette prime, qui sera versée à l'ensemble du personnel recruté en contrat à durée indéterminée, a été fixée à 10 % du montant cumulé des rémunérations fixes versées de la date de recrutement jusqu'au 30 septembre 2024 ou jusqu'au terme des opérations de dissolution et de liquidation du COJOP.

²⁸ À l'exclusion de ceux chargés d'assurer l'ensemble des procédures et actes de gestion liés à cette dissolution.

²⁹ Qui sera assurée par « l'Académie Paris 2024 ».

³⁰ Ce chiffre, estimé en fonction des besoins identifiés lors des précédentes olympiades, sera ajusté lorsque les plans de gestion des sites auront été définitivement arrêtés. Le recours au service civique ou à la réserve civique est exclu de ce programme.

³¹ Les volontaires sont chargés de différentes missions au service : de la qualité de l'accueil et du déroulement des compétitions (informer les personnes, les orienter et les accompagner au cœur des sites, transporter les acteurs entre les sites dans des voitures ou des minibus 9 places, etc.) ; de la performance sportive (intervenir sur l'aire de compétition ou le terrain d'entraînement, saisir des informations sportives de chronométrage, assister les athlètes dans les espaces de compétitions, etc.) ; de la fluidification de l'organisation (participation au processus d'accréditation, distribution d'équipements, installation de matériel léger de communication, etc.).

³² Adoptée conformément à l'article 8 de la loi du 26 mars 2018, cette charte expose les droits, devoirs, garanties, conditions de recours, catégories de missions confiées et conditions d'exercice qui s'appliquent aux volontaires bénévoles appelés à participer à la promotion, la préparation, l'organisation ou au déroulement des Jeux, en vertu des dispositions législatives et réglementaires et de la jurisprudence en vigueur.

Le COJOP entend sélectionner des candidats³³ présentant des profils adéquats à ses besoins opérationnels, tout en réalisant son ambition en matière de diversité, d'inclusion, d'engagement et d'héritage. Estimant pouvoir recueillir au moins 120 000 candidatures, il s'appuie sur un réseau d'acteurs susceptibles par leur diversité de lui apporter leur soutien dans l'identification des viviers de candidats³⁴. Ce défi reste à relever.

II - Des procédures de gestion bien établies, une application jusqu'ici globalement conforme au code de la commande publique

Les procédures financières et de gestion du COJOP et de la Solideo sont, par nature, différentes. La Solideo, établissement public industriel et commercial, relève des règles applicables aux établissements publics d'aménagement et ses dirigeants, comme ses personnels, partagent cette culture de gestion publique. Le COJOP, organisme de droit privé dont la plupart des dirigeants et personnels viennent du secteur privé, obéit pour sa part aux règles qui prévalent dans le domaine commercial, sous la réserve que, considérée comme personne adjudicatrice et conformément à ses statuts, il est soumis au respect des dispositions du code de la commande publique.

L'objectif partagé par les dirigeants du COJOP et par les pouvoirs publics d'organiser des Jeux éthiques et sobres a conduit à la mise en place de dispositifs de contrôle interne et externe et de procédures *ad hoc* de prévention des risques déontologiques et de conflits d'intérêts similaires dans les deux organismes. L'un et l'autre sont soumis au contrôle de l'Agence française anti-corruption (article 30 de la loi précitée du 26 mars 2018).

La Cour procédera, pour ce qui la concerne et au terme des Jeux, à un contrôle *ex post* de l'ensemble de la gestion du COJOP et de la Solideo et, notamment, de sa régularité. Lors de son premier contrôle, en 2020, elle s'est livrée à un premier examen des procédures financières et de gestion mises en place dans les deux organismes. Lors des contrôles réalisés en 2022, elle a effectué un suivi des recommandations qu'elle avait alors émises qui ont, pour la plupart, été mises en œuvre³⁵. Des améliorations significatives ont été apportées, tant sur la mise en place des procédures que dans la structuration du contrôle interne des deux structures. La Cour relève le rôle « protecteur » utile que les contrôleurs généraux ont joué dans la phase de constitution de la Solideo, en s'assurant de la régularité des décisions de ses instances opérationnelles et en s'opposant à nombre de demandes adressées à l'établissement public par ses multiples partenaires.

³³ Le processus de sélection suppose un criblage et une accréditation de chaque volontaire.

³⁴ Ces acteurs sont signataires d'un contrat d'adhésion au programme des volontaires olympiques et paralympiques, l'objectif étant de maîtriser les risques d'attrition en respectant certains critères de recrutement (parité, classes d'âges, ensemble des territoires, candidats étrangers, publics des territoires-hôtes dans toute leur diversité, PSH, proximité des sites, etc.). La campagne de recrutement prévue pour six semaines, qui a démarré en octobre 2022 par une campagne de communication grand public, a été conduite avec une agence assurant une présence sur les réseaux et les médias sociaux en collaboration avec la direction de la communication du COJOP.

³⁵ Six recommandations relatives aux procédures (2) et à la gestion budgétaire et financière (4) ont été totalement mises en œuvre par le COJOP, à l'exception de deux recommandations portant sur l'établissement d'une présentation analytique distinguant les frais généraux et de structure, les dépenses opérationnelles et les dépenses événementielles et de communication et sur le chiffrage des implications de l'externalisation du modèle de livraison des Jeux ; les sept recommandations adressées à la Solideo ont toutes été mises en œuvre, à l'exception de celle relative au plan de trésorerie.

S'agissant du COJOP, elle a constaté le caractère restreint, parce que nécessairement singulier, du contrôle économique et financier de l'État, en raison du statut associatif de droit privé du COJOP³⁶. Au total, la Cour a pu constater l'exercice régulier du contrôle du CGEFI (Contrôle général économique et financier)³⁷ sur les deux organismes et la qualité des relations entretenues entre les acteurs. Il importe que les contrôleurs généraux continuent d'avoir accès à l'ensemble des documents mentionnés dans l'arrêté de contrôle afin d'être en mesure d'apprécier les risques de non-respect à terme de la trajectoire prévue. C'est d'autant plus nécessaire que l'entrée dans la phase opérationnelle de l'activité de la Solideo et du COJOP va s'accompagner d'une multiplication des actes de gestion dont il convient de vérifier la régularité.

A - Des procédures de contrôle de gestion et d'audit interne à conforter, un rôle déterminant des comités d'audit

1 - Un contrôle interne bien établi, une fonction d'audit interne à renforcer à l'approche des Jeux

Les procédures financières et de gestion adoptées par le COJOP et la Solideo paraissent structurées, de même que les dispositifs de contrôle et d'audit interne qui ont été renforcés à la suite des premières observations de la Cour.

Le COJOP, dont la direction administrative et financière est bien structurée, s'appuie sur un double dispositif : un contrôle de gestion de premier niveau relevant de chaque direction avec l'appui des contrôleurs de gestion ; un contrôle interne de second niveau assuré par des contrôleurs internes. Il s'appuie désormais sur une direction de l'audit, de la conformité et du cadre public, placée directement auprès de l'exécutif, ce qui offre davantage d'indépendance et de transversalité à cette instance de contrôle interne³⁸. Un plan d'audit est élaboré chaque année avec un programme de tests à effectuer en fonction des risques identifiés et une cartographie des risques mise à jour régulièrement, l'objectif étant de trouver un bon équilibre entre l'autonomie

³⁶ Le CGEFI, chargé d'analyser les risques et d'évaluer les performances du COJOP en veillant aux intérêts patrimoniaux et financiers de l'État, dispose de quatre leviers d'actions principaux : il participe avec voix consultative aux structures de gouvernance du COJOP ; il est associé au processus budgétaire et informé de la préparation, de l'exécution et des modifications du budget ; il reçoit les documents relatifs à l'activité et à la gestion du COJOP (tableaux de bord relatifs à l'activité de l'association et notamment évolution de la masse salariale, réalisation des recettes, exécution budgétaire et situation de trésorerie semestrielle, contrats de travail des personnels ayant le rang de directeur exécutif, directeur et directeur délégué, documents relatifs à l'organisation et aux procédures, documents d'analyse et de cartographie des risques) ; il donne son avis préalable sur certaines décisions stratégiques en matière budgétaire pour le COJOP. Sont soumis à son avis préalable les décisions modifiant le budget, les décisions d'emprunt et d'autorisation de découvert, la politique générale de placements, les projets de transaction en toutes matières, y compris les ruptures conventionnelles et les projets de convention avec d'autres personnes morales ayant une incidence sur les dépenses budgétaires du COJOP.

³⁷ Dont les modalités ont été déterminées par un arrêté du 12 octobre 2018 pour la Solideo et par un arrêté du 22 juin 2018 pour le COJOP.

³⁸ Dans ses observations définitives d'avril 2021, la Cour avait recommandé au COJOP de stabiliser et de renforcer la fonction d'audit interne, alors en construction. Les services de l'audit et du contrôle interne, préalablement rattachés à la direction administrative et financière, ont été transformés en une direction de l'audit, de la conformité et du cadre public. La directrice de l'audit, du contrôle interne et de la conformité, seule à l'origine, encadre désormais une équipe composée de six collaborateurs et trois recrutements supplémentaires sont en cours.

des directions, nécessaire à leur réactivité, et un niveau de contrôle adéquat. L'examen des neuf rapports d'audit réalisés entre novembre 2020 et mars 2022 témoigne de la diversité et de la pertinence des sujets audités, de la rigueur et de la précision des audits réalisés ainsi que de l'indépendance des auditeurs internes. S'ils conduisent de façon générale à conclure à la pertinence et au respect des procédures mises en place, ces audits font état de certains dysfonctionnements et anomalies problématiques, qui appellent une adaptation des procédures et des politiques conduites et doivent impérativement faire l'objet de mesures correctrices³⁹.

Pour sa part, la Solideo a renforcé sa fonction de contrôle interne en procédant à deux recrutements supplémentaires et en transformant le service en direction. Rattachée au secrétariat général, la direction du contrôle interne et de la conformité s'est structurée autour d'un plan d'action, de la rédaction de procédures, et de la mise en place de plans de contrôle de premier et de deuxième niveau⁴⁰. Au cours des deux dernières années, la Solideo a élaboré huit plans d'action différents, destinés à améliorer les procédures de l'établissement. Rassemblant plus de 150 actions, ces plans sont mis en œuvre par les directions métiers concernées sous le pilotage de la direction du contrôle interne et de la conformité, qui les rencontre régulièrement pour tenir à jour les documents de suivi. Chaque plan d'action est assorti d'un tableau de bord présentant les livrables attendus, le calendrier prévisionnel de mise en œuvre et les pilotes des actions. Ils font l'objet d'un suivi régulier par les instances de gouvernance de la Solideo.

Si l'ensemble des dispositifs mis en place ne peuvent prétendre éviter d'éventuelles anomalies ou dysfonctionnements, ils paraissent à même, en grande partie, de les prévenir ou, à défaut, de permettre d'apporter les rectifications nécessaires. Toutefois, alors que les deux organismes vont faire face à une montée en puissance de leur activité et de leurs dépenses en 2023 et 2024 (notamment le COJOP, dont les deux-tiers des dépenses seront engagées en 2023 et 2024) et à des contraintes de calendrier qui pourraient conduire à faire prévaloir l'objectif de résultat sur le respect des procédures, il importe de maintenir un haut niveau d'exigence dans la mise en œuvre des procédures et de leur contrôle, voire de les renforcer. Il convient donc de s'assurer que l'effectif des équipes chargées du contrôle et de l'audit internes est adapté à cette intensité, notamment au COJOP.

2 - Le rôle essentiel des comités d'audit

Conformément à leurs statuts, le COJOP et la Solideo ont chacun mis en place un comité d'audit. La composition, les missions, les modalités de fonctionnement et les avis de ces comités attestent leur indépendance, l'importance de leurs travaux et leur utilité pour la gouvernance financière et budgétaire des deux organismes.

³⁹ À l'exemple du recours aux plateformes *free-lance* et au portage salarial, qui a fait apparaître des dérives inquiétantes et des risques de requalification des contrats de mission en contrats de travail, de risques liés à la commande publique (prestations engagées avant validation par la direction financière, commissions récurrentes payées aux plateformes pour la mise en relation avec le même prestataire sans valeur ajoutée, récurrence des prestations de certains experts, recours à des prestataires préalablement identifiés contrevenant aux règles de la commande publique, dépassement des seuils de mise en concurrence en l'absence de computation des seuils).

⁴⁰ La moitié des contrôles prévus au plan de contrôle concerne la passation des marchés, l'exécution financière, la conformité réglementaire et le contrôle interne budgétaire. Le nouveau plan d'action, déployé à partir de l'été 2022, est composé de neuf thématiques ; parmi ses principaux objectifs figurent la clarification de la nature des contrôles, le partage des responsabilités et la simplification des procédures.

Les travaux du comité d'audit du COJOP font l'objet d'une programmation annuelle, sur la base des propositions établies par la direction exécutive et des suggestions du comité lui-même, indépendamment des sujets pouvant faire l'objet d'une saisine ou d'une auto-saisine en fonction des impératifs du moment. Cette programmation prévisionnelle prend en compte, d'une part, les obligations statutaires qui incombent au comité d'audit⁴¹ et, d'autre part, le suivi de la maîtrise des risques et audit interne, de la cartographie des risques et de la matrice de responsabilités, ainsi que des conclusions des missions d'audit interne. La mission traditionnelle de cadrage et de contrôle de la gestion du COJOP s'exécute sans difficultés, dans une bonne relation de travail avec le COJOP.

Au-delà de cette mission statutaire de contrôle, le comité assure une mission d'accompagnement préventif et de vigilance critique sur les choix stratégiques du COJOP, comme sur la dimension opérationnelle de ses activités, aux fins de faire toute recommandation utile sur la soutenabilité de ses engagements, sur la gestion des risques auxquels il est exposé, sur la mise en œuvre du contrat de ville-hôte ainsi que sur tout sujet dont le comité d'audit estime devoir se saisir⁴². Le rapport d'audit demandé en février 2022 par le président du COJOP au président du comité d'audit afin de disposer, dans la perspective de la révision budgétaire pluriannuelle de la fin de l'année, d'une vision claire et documentée des principaux risques et enjeux budgétaires (cf. *infra*, chap. V), témoigne de la transparence des relations entre la direction exécutive du COJOP et le comité, ainsi que de la qualité et de l'indépendance des travaux de celui-ci.

Le comité d'audit de la Solideo est une instance essentielle pour l'identification et la maîtrise des risques de l'établissement et plus largement des autres maîtres d'ouvrage placés sous sa supervision. Réuni tous les deux mois, il a établi un cadrage méthodologique préalable au lancement des opérations afin de s'assurer que la Solideo sera en mesure de livrer les ouvrages dont elle assure la maîtrise d'ouvrage en respectant le calendrier et les conditions de financement prévus, et qu'elle réalisera correctement le suivi des risques des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des collectivités territoriales. Outre la structuration des procédures, la plupart des travaux réalisés par le comité se sont concentrés sur la phase de lancement des opérations, la soutenabilité financière et le calendrier des travaux.

Sur décision du comité, les audits des maîtres d'ouvrage de sept opérations d'aménagement de sites olympiques (concernant Le Terrain des Essences, le franchissement de L'Île-Saint-Denis, la piscine d'Aubervilliers, le gymnase Guy Môquet, la piscine du Pont de Bondy, la marina de Marseille et les écoles du Bourget) ont été réalisés par la direction de la supervision et des programmes de la Solideo, en collaboration avec les cabinets EY et Artelia,

⁴¹ Avis sur les comptes annuels et sur les projets de budget ; compte-rendu annuel des travaux du Comité auprès du conseil d'administration ; présentation annuelle du schéma de délégation de pouvoirs et de signature et validation du seuil de paiement nécessitant une double signature ; suivi de la garantie de l'État ; *reporting* budgétaire lors de chaque séance ; information sur les dépenses supérieures à 20 M€.

⁴² L'examen des sujets traités en 2021 (gouvernance interne du COJOP, stratégie billetterie et hospitalités, recrutement et emploi des volontaires, hébergement, transport, sécurité, stratégie commerciale et programme de partenariat marketing, convention avec la ville de Paris et, plus généralement, matrice des responsabilités avec les autres acteurs, gestion des ressources humaines, modèle de livraison des Jeux et négociation des contrats d'utilisation des sites, etc.) témoigne de l'étendue des missions du comité.

entre début 2021 et février 2022⁴³. Au cours de l'année 2022, le comité d'audit a également réalisé, à la demande du directeur général, un audit du processus de gestion des risques des ouvrages olympiques et paralympiques à vingt-trois mois de leur livraison, dont les résultats ont été présentés au conseil d'administration le 13 juillet 2022. L'audit a montré que le dispositif de suivi des risques – qui porte à la fois sur les risques chantiers, les risques transverses communs à plusieurs chantiers et les risques concernant la Solideo en tant que structure – est complet et opérationnel, et qu'il offre une vision exhaustive des risques.

B - Une application à ce stade globalement conforme du droit de la commande publique, des risques à anticiper en fin de période

1 - Des fonctions « achats et marchés » désormais structurées, des procédures correctement suivies

De façon générale, l'examen de la fonction « achats et marchés » et de l'application des procédures établies par les deux organismes n'appelle pas d'observations majeures. Les dispositifs mis en œuvre paraissent à même, s'ils sont effectivement appliqués, de prévenir d'éventuels errements.

S'agissant du COJOP, après avoir noté que la direction des achats se structurait et que les procédures avaient été rapidement formalisées, la Cour a relevé les risques relatifs à la computation des seuils pour la passation des marchés publics. Depuis, les procédures d'achat ont été consolidées et la direction a été étoffée et structurée. Le déploiement du nouveau système d'information financière, couplé au module achat ARIBA, permet désormais de réaliser des contrôles automatisés.

La Cour a procédé à l'analyse d'un premier échantillon de dix-huit marchés. Il ressort de cet examen que le suivi est correctement tracé et documenté à chaque étape de la procédure d'achat, les règles internes étant dans l'ensemble respectées. Le respect des seuils, qui a fait l'objet d'un rapport d'audit interne, reste néanmoins un point de vigilance, nonobstant la mise en place d'un système d'information automatisé. De même, plusieurs faiblesses relatives à l'estimation des besoins ou à la procédure utilisée ont été constatées, notamment pour des marchés distincts conclus pour des prestations identiques ou similaires. Enfin, il apparaît que, si le COJOP mobilise pleinement les souplesses permises par le code de la commande publique en recourant largement à son article R. 2123-1, autorisant dans certains cas les acheteurs publics à mettre en œuvre une procédure adaptée, ou bien en passant des accords-cadres sans minimum ni maximum de commande, le recours à ces procédures est parfois contestable.

S'agissant de la Solideo, la Cour avait relevé que la fonction « Achats et marchés », centralisée au niveau de la direction juridique, était la fonction support de la Solideo la plus solidement structurée, du fait notamment d'un effort de documentation précoce et de la continuité de son équipe. Elle avait toutefois aussi observé que le périmètre d'action de la direction ne comprenait pas la passation des marchés inférieurs à 40 000 € HT, laissée aux seules directions opérationnelles. Conformément à sa recommandation, cette direction a été

⁴³ Compte tenu de leur sensibilité particulière, les audits relatifs aux projets menés par des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage ont été réalisés au cas par cas lorsque des risques calendaires ou budgétaires étaient identifiés.

renforcée (deux managers de contrats en charge de l'exécution de l'ensemble des contrats ont été recrutés). La mise à jour et l'enrichissement des fiches de procédure comme le développement des formations en interne contribuent à améliorer l'acculturation des salariés aux règles et enjeux de la commande publique. Le dispositif du contrôle de la computation des seuils a été renforcé, mais il reste à améliorer l'automatisation de ce contrôle en tenant compte des périmètres d'achat.

Un premier contrôle d'un échantillon de dix-sept marchés et de deux avenants, représentatifs de la typologie des achats réalisés et des procédures mises en œuvre par la Solideo, n'a mis en évidence que quelques rares erreurs mineures dans la passation des marchés, les procédures apparaissant respectées.

La montée en puissance de l'activité du COJOP, dont les deux-tiers des crédits seront engagés dans les prochains mois, rend d'autant plus nécessaire une stricte application des procédures établies. Il convient de s'assurer du dimensionnement des équipes en charge d'appliquer ces procédures et de s'assurer de leur contrôle par la direction de l'audit, du contrôle interne et de la conformité. La Cour procédera au contrôle *ex post* des marchés exécutés par le COJOP et la Solideo.

2 - L'application du droit de la commande publique par le COJOP

Les conditions de passation des contrats et marchés du COJOP sont encadrées par l'article 26 de ses statuts⁴⁴ et l'article 11 de son règlement financier⁴⁵, ainsi que par un avis du Conseil d'État du 2 juillet 2019, qui a admis que la procédure de passation des marchés publics conclus par le Comité d'organisation avec les partenaires TOP et les conventions de partenariat conclues avec les partenaires dits « domestiques »⁴⁶, devaient être considérées comme « convenues » entre le CIO et le COJOP, au sens du 2^{ème} alinéa de l'article L. 2512-2 du code de la commande publique⁴⁷.

L'avis du Conseil d'État a finalement été étendu par le COJOP aux contrats de livraison d'événements et aux contrats de fourniture d'infrastructures temporaires, sur la base d'un avis du Secrétariat général du gouvernement (SGG) en date du 18 septembre 2020. Celui-ci a, en effet, estimé inutile une nouvelle saisine du Conseil d'État telle que suggérée par la Cour, au motif que l'avis précité du 2 juillet 2019 n'était pas lié à l'objet spécifique des conventions de partenariat, qui ont vocation à figurer, parmi d'autres catégories de contrats, à l'annexe B du projet de protocole. Sur la base de ces avis, le COJOP a décidé d'appliquer cette procédure dérogatoire aux contrats de livraison d'événements, estimant qu'ils faisaient l'objet du même type de procédures convenues avec le CIO que les contrats de partenariats. Cette option a été entérinée par le comité d'audit, lors de sa séance du 18 mai 2021, à l'occasion de la mise à jour des règles et procédures d'achat. Le comité d'audit a toutefois demandé que chaque marché passé selon une procédure dérogatoire fasse l'objet d'une fiche justificative. À la fin du premier semestre 2022, dix-huit fiches lui avaient été transmises.

⁴⁴ Respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

⁴⁵ Respect du droit de la commande publique, notamment l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et leurs décrets d'application ; approbation par le comité d'audit des règles et procédures d'achats qui en découlent ; encadrement des acquisitions de biens et services auprès des partenaires TOP du CIO qui ne sont pas soumis à ces dispositions.

⁴⁶ C'est-à-dire sélectionnés par le COJOP par opposition aux partenaires dits « TOP » propres au CIO.

⁴⁷ Cf. annexe n° 2, les procédures de marché applicables au COJOP.

Le choix de confier à des prestataires l'organisation de certains événements olympiques et la livraison d'aménagements temporaires selon ces dispositions dérogatoires, conduit à ne pas appliquer les procédures de droit commun du code de la commande publique à une part importante des achats du COJOP. S'agissant plus particulièrement des marchés de livraison de l'événement, une interrogation subsiste sur le respect du principe d'égalité de traitement des candidats, en procédure concurrentielle, lorsqu'un groupement candidat comprend l'exploitant du site et/ou une fédération internationale, par ailleurs régulatrice de la compétition concernée. Cette situation impose une stricte application des principes édictés par le comité d'éthique.

La Cour prend note de la position du Secrétariat général du gouvernement qui juge possible d'étendre à des contrats, autres que ceux de partenariat, les dérogations apportées au code de la commande publique par ses articles L. 2122-1 et R. 2122-3⁴⁸, par transposition de l'avis du Conseil d'État du 2 juillet 2019. Elle rappelle néanmoins que les contrats passés par le comité d'organisation, quelles que soient les procédures mises en œuvre, sont des marchés relevant du code de la commande publique et que le COJOP reste donc tenu d'assurer, dans chacun de ses actes de gestion, le respect des grands principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, ainsi que le prévoit l'article 26 de ses statuts. La Cour souligne par ailleurs que le président et ses délégués en sont responsables, y compris sur le plan pénal.

Qu'il s'agisse du COJOP ou de la Solideo, la Cour appelle enfin particulièrement l'attention sur les tensions qui pourraient apparaître, notamment en fin de période, entre l'exigence de livraison des ouvrages dans les délais requis et l'impératif de respecter le code de la commande publique. Il est nécessaire d'anticiper ces difficultés et les risques liés, en fin de période, à ces exigences difficilement conciliables, au besoin en disposant de procédures *ad hoc* prédéterminées.

III - Des procédures *ad hoc* de prévention des risques déontologiques et des conflits d'intérêts

Les atteintes à la probité ayant été fréquentes dans le cadre des grands événements des dernières années⁴⁹, les enjeux éthiques sont au cœur des problématiques d'organisation des Jeux. Le CIO a ainsi adopté un code d'éthique auquel est soumis le comité d'organisation dans le cadre du contrat de ville-hôte. L'ambition de Jeux éthiques est par ailleurs, depuis la candidature, au cœur de la démarche engagée par la Ville de Paris, le CNOSF et les pouvoirs publics.

⁴⁸ Selon l'article L. 2122-1, « l'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables dans les cas fixés par décret en Conseil d'État lorsque, en raison notamment de l'existence d'une première procédure infructueuse, d'une urgence particulière, de son objet ou de sa valeur estimée, le respect d'une telle procédure est inutile, impossible ou manifestement contraire aux intérêts de l'acheteur ». L'article R. 2122-3 prévoit que « l'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé », notamment pour des raisons techniques ou en cas d'existence de droits d'exclusivité, notamment de droits de propriété intellectuelle.

⁴⁹ Comme en attestent les mises en examen des présidents des comités olympiques brésilien puis japonais pour corruption et les nombreuses affaires ayant émaillé l'organisation des Jeux depuis ceux de Salt Lake City.

Au-delà du contrôle de la Cour, le COJOP et la Solideo sont soumis à celui de l'Agence française anti-corruption (AFA)⁵⁰, en référence aux missions confiées à celle-ci par la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Formellement, ces deux organismes ne sont toutefois pas juridiquement astreints aux obligations posées par l'article 17 de cette loi, qui requiert de mettre en œuvre des mesures et procédures spécifiques telles qu'un code de conduite, un dispositif d'alerte interne, une cartographie des risques, des procédures d'évaluation de la situation des clients et des fournisseurs, un dispositif de formation, un régime disciplinaire et un dispositif de contrôle et d'évaluation interne⁵¹.

Le COJOP et la Solideo ont mis en place, chacun pour ce qui le concerne, un dispositif de prévention des risques déontologiques et des conflits d'intérêts qui repose, d'une part, sur un comité d'éthique et, d'autre part, sur des procédures qui, à défaut de suivre à la lettre les dispositions de l'article 17, s'en inspirent largement.

Les comités d'éthique du COJOP et de la Solideo ont été mis en place dès leur création, conformément aux statuts de ces deux organismes⁵². Le choix d'une composition commune⁵³, sous la présidence de M. Jean-Marc Sauvé, ancien vice-président du Conseil d'État, assure une cohérence bienvenue de l'approche et des avis relatifs à l'éthique dans ces deux structures de culture sensiblement différente, publique pour l'une, privée pour l'autre.

Ces comités d'éthique sont chargés de superviser la politique éthique des deux organismes et de veiller au respect par leurs collaborateurs des valeurs individuelles et collectives sur lesquelles ils fondent leur action. Ils ont notamment rédigé une charte d'éthique, fondée sur les principes du code d'éthique du CIO, approuvée par leurs conseils d'administration. Ils doivent en particulier veiller à la prévention des conflits d'intérêts. Ces comités disposent de larges pouvoirs pour s'autosaisir de toute question relevant de leur compétence et peuvent être saisis par les membres de leurs conseils d'administration, par l'ensemble des salariés et collaborateurs, et même par leurs partenaires, de toutes questions relatives à la prévention des conflits d'intérêts, ainsi qu'à l'objectivité et à la transparence des processus de décision. Qu'ils touchent à des questions générales ou des situations individuelles, leurs avis sont rendus publics, sous réserve d'une anonymisation et d'une appréciation au cas par cas pour les situations individuelles. Ces comités établissent un rapport annuel présenté au conseil d'administration de chacun des deux organismes.

⁵⁰ Aux termes de l'article 30 de la loi précitée du 26 mars 2018, « I. - L'Agence française anticorruption contrôle, de sa propre initiative dans les conditions prévues à la première phrase du premier alinéa et au dernier alinéa du 3° de l'article 3 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre pour prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme au sein des personnes morales (...), qui participent à la préparation, à l'organisation, au déroulement et à la gestion des JOP de 2024...(...) ».

⁵¹ L'exposé des motifs gouvernemental est au demeurant explicite sur le fait que la compétence de l'AFA sur les deux organismes ne vaut pas soumission de ceux-ci aux dispositions de l'article 17, même si « ces mesures pourront constituer des critères indicatifs pour l'AFA ». La Cour a pris note de la position du comité d'éthique du COJOP selon laquelle ces dispositions ne lui sont pas applicables en droit et le dispositif en vigueur proportionné aux risques et à la particularité de l'organisme, de création récente et à vocation temporaire.

⁵² Respectivement les 13 juillet et 7 décembre 2018 (article 29 des statuts du COJOP ; article 12 du décret du 27 septembre 2017 relatif à la Solideo).

⁵³ Sous la réserve de la présence, en sus, de deux parlementaires au sein du comité d'éthique du COJOP.

L'examen de l'activité des comités d'éthique du COJOP et de la Solideo, dont la composition et les modalités de fonctionnement garantissent l'indépendance et la capacité d'action, montre l'importance de leur production de documents de cadrage et de procédures, s'inspirant effectivement de l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016. Leurs travaux ainsi que leurs avis et recommandations, empreints de rigueur et de prudence dans l'appréciation des risques de conflits d'intérêts, de nature à sécuriser les décisions et pratiques des deux organismes, traduisent un important effort de cadrage et une acception large du rôle du comité, englobant l'ensemble des questions pouvant emporter des conséquences éthiques.

Plus généralement, les dispositifs de prévention des risques déontologiques et des conflits d'intérêts mis en place par le COJOP et par la Solideo, qui reposent sur une charte d'éthique, un guide des bonnes pratiques, une cartographie des risques d'atteinte à la probité, des procédures de déclaration d'intérêts et des procédures d'alerte ainsi que sur les travaux de leurs comités d'éthique, traduisent une réelle volonté de la part de leurs dirigeants de s'assurer du respect des engagements et principes éthiques qu'ils se sont assignés.

Ces dispositifs, qui s'appuient également sur l'audit et le contrôle interne des deux organismes, ont été renforcés depuis 2021 par la prise en compte des observations et recommandations de la Cour comme de l'AFA. Ils paraissent répondre à l'esprit, si ce n'est à la lettre de l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016.

Pour autant, les enjeux de probité et les risques de conflits d'intérêts, accentués par les caractéristiques particulières des domaines dans lesquels s'exerce la mission du COJOP, ne peuvent que croître avec la montée en puissance de ses activités, en particulier dans les dix-huit mois qui précéderont les Jeux. Il convient donc de s'assurer du respect des procédures mises en place par l'ensemble des directions et salariés du COJOP et de la capacité de la direction de l'audit, du contrôle interne et du cadre public à en assurer un contrôle effectif.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Dans son référé d'avril 2021, la Cour avait relevé que le COJOP et la Solideo, rapidement mis en place et structurés, étaient pleinement opérationnels, ce que les contrôles de suivi réalisés en 2022 ont confirmé. Pour autant, le COJOP comme la Solideo doivent s'assurer de disposer des ressources humaines nécessaires à leur bon fonctionnement, alors même que les tensions sur le marché du travail et la perspective de la liquidation des deux organismes après les Jeux peuvent entraîner des difficultés de fidélisation. S'agissant du COJOP, le volume des recrutements prévus en 2023 et 2024 (portant sur 3 500 collaborateurs et 45 000 volontaires) est un défi majeur qui reste à relever. Les deux organismes doivent notamment anticiper l'après-Jeux en mettant en place les dispositifs d'accompagnement de leurs salariés après la tenue de l'événement, et pour la Solideo clarifier son avenir rapidement.

La gestion des deux organismes repose sur des procédures structurées et le déploiement de dispositifs de contrôle interne, qui restent néanmoins encore à conforter, notamment en fin de période où les risques sont les plus grands. Les comités d'audit, dont les travaux confirment l'indépendance, jouent un rôle essentiel qui doit être renforcé. Les contrôles effectués sur un échantillon de marchés des deux organismes n'ont pas fait apparaître, à ce stade, d'irrégularités ou de dysfonctionnements majeurs, les procédures de passation des marchés ayant été globalement respectées, sauf quelques erreurs mineures. Ces constats ne préjugent pas des contrôles que la Cour réalisera ex post.

Pour autant, alors qu'à l'approche des Jeux, les risques liés à l'exigence de livraison des sites olympiques et de la manifestation ne pourront que croître, il est indispensable de s'assurer du respect des procédures établies et de la capacité des dispositifs de contrôle interne à les contrôler. C'est en particulier le cas pour le COJOP qui, soumis au code de la commande publique, applique des dispositions dérogatoires sur une part importante des marchés qu'il passe, pour lesquels il n'est pas astreint au respect de ses règles formelles. Ce sera également le cas pour la Solideo lorsque les exigences de livraison dans les délais et le respect des procédures du code de la commande publique pourront devenir difficilement compatibles. Il paraît dès lors nécessaire d'anticiper ces difficultés et risques.

Pour ce qui concerne l'éthique, la probité et la prévention des conflits d'intérêts, le COJOP et la Solideo ont mis en place un comité d'éthique et des procédures ad hoc dont il convient, également, de s'assurer de la stricte mise en œuvre à l'approche des Jeux. Si les procédures mises en place dans les deux organismes paraissent à même de limiter si ce n'est d'éviter toute dérive, la phase critique de la préparation des Jeux qui s'ouvre appelle une vigilance redoublée de la part du COJOP.

La Cour formule en ce sens la recommandation suivante :

- 3. renforcer, dans la phase de montée en puissance des activités du COJOP à l'approche des Jeux, la direction de l'audit, de la conformité et du cadre public, pour assurer un contrôle exhaustif des procédures d'audit et de contrôle interne ainsi que de prévention des risques déontologiques et de conflits d'intérêts (COJOP).*
-

Chapitre III

Les sites et ouvrages olympiques : des délais globalement tenus, des risques à maîtriser, une indexation des coûts à financer

I - Une stabilisation désormais définitive de la carte des sites, des calendriers maîtrisés

A - Une candidature française axée sur la sobriété et l'exemplarité

La « nouvelle norme » définie par le CIO pour l'organisation des Jeux olympiques vise à réaliser des économies tant sur le plan de l'organisation des Jeux proprement dite que sur le mode de livraison des sites olympiques, par une utilisation et une optimisation des infrastructures existantes, la recherche d'une compacité des sites et une optimisation des transports, afin de réduire les budgets d'investissement. Le GIP « Paris 2024 », qui a porté la candidature de la ville de Paris, s'est résolument inscrit dans cette perspective en choisissant de concentrer sur une zone géographique réduite le déroulement de la quasi-totalité des épreuves, en recourant à des infrastructures en grande majorité déjà existantes (95 % des infrastructures sportives utilisées pour les Jeux sont existantes ou temporaires) et en inscrivant dans une politique d'héritage urbain et sportif les principales opérations d'aménagement et les équipements sportifs construits à cette occasion.

- Le village olympique et paralympique est une opération d'aménagement de plus de 51 ha qui s'étend sur les communes de Saint-Denis, l'Île Saint-Denis et Saint-Ouen. Il doit accueillir durant les Jeux 15 000 athlètes et encadrants⁵⁴ au sein de 3 500 logements répartis dans trente bâtiments. Outre la construction de logements, l'opération d'aménagement comprend la rénovation du lycée Marcel Cachin et du gymnase Pablo Neruda et la création de deux groupes scolaires à Saint-Ouen et Saint-Denis ainsi qu'une passerelle de franchissement de la Seine. Après reconversion des logements en 2025, ce nouveau quartier accueillera 6 000 habitants et des activités économiques générant environ 6 000 emplois ;

⁵⁴ Si le village est prévu pour accueillir simultanément 15 000 personnes, en comptant les entraîneurs et les équipes de la délégation française, une partie des 10 500 athlètes olympiques et des 4 400 athlètes paralympiques sera hébergée en dehors de l'Île-de-France, notamment pour les compétitions de football, de basket-ball, de handball, de voile, de tir sportif et de surf.

- Le village des médias, qui ne répond pas à une demande du CIO mais à celle, ancienne, des collectivités de Seine Saint-Denis de réaliser une opération de restructuration urbaine, s'étend sur une zone de 70 ha répartie entre les communes de La Courneuve, du Bourget et de Dugny et deux territoires, les EPT Paris Terres d'Envol et Plaine Commune. Il accueillera les journalistes et techniciens du Centre des médias situé au Parc des expositions du Bourget, chargés de couvrir les compétitions. Après reconversion et au terme d'une seconde phase après les Jeux, il comprendra 1 300 logements, des activités économiques générant environ 500 emplois, deux groupes scolaires, une crèche, deux gymnases, deux terrains de football, une piste d'athlétisme et un complexe tennistique ;
- Le centre aquatique olympique (CAO), associé au franchissement de l'autoroute A1, est réalisé à Saint-Denis par la métropole du Grand Paris. Il accueillera pendant les Jeux différentes compétitions aquatiques et a vocation à recevoir après les Jeux le public et les groupes scolaires, et à héberger le Pôle France de plongeon, autour de bassins de 50×25m et 26×25m. Il répondra également au besoin de disposer d'un équipement consacré aux sports nautiques, permettant à la France d'accueillir des grandes manifestations sportives internationales ;
- L'Aréna 2, seule infrastructure neuve bâtie sur le territoire parisien intra-muros, entre les portes de la Chapelle et d'Aubervilliers, sera une salle multifonctionnelle dotée d'une capacité maximale d'environ 8 000 places. Elle doit accueillir les épreuves olympiques de badminton et de gymnastique rythmique puis les épreuves paralympiques de para-badminton et de para-haltérophilie. Planifiée par la Ville de Paris bien avant les Jeux et adaptée dans son programme pour répondre aux exigences du CIO, l'Aréna hébergera, au-delà des Jeux, un club de basketball de haut-niveau en résidence, ainsi que de nombreux événements sportifs, artistiques (concerts, festivals) et professionnels d'envergure nationale et internationale. Outre la salle centrale, cette enceinte multisports comportera deux gymnases complémentaires.

Au-delà de ces quatre opérations majeures nouvelles, les opérations inscrites dans la maquette financière de la Solideo, en lien direct avec la tenue des Jeux, sont relatives à des aménagements urbains ou à des restructurations d'équipements sportifs existants qui s'inscrivent également dans la durée. D'autres investissements, réalisés en dehors de cette maquette qui est pour partie conventionnelle dans son périmètre, sont moins directement liés aux Jeux mais en amélioreront l'organisation.

La stratégie dite « Héritage et durabilité », sur laquelle se sont engagés le COJOP et les pouvoirs publics pour livrer des Jeux plus verts et moteurs de développement durable, repose, au-delà de ces investissements, sur un objectif de neutralité carbone. Par ailleurs, elle entend favoriser des retombées économiques et sociales pour les très petites et petites et moyennes entreprises (TPE-PME), le secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS) et la création d'emplois locaux et durables.

Pour atteindre ces objectifs, le COJOP s'est doté d'une direction exécutive « Impact et Héritage » et d'une direction de « l'Excellence environnementale ». La Solideo a, pour sa part, adopté une stratégie de « durabilité » pour les ouvrages olympiques, appuyée sur des objectifs d'excellence environnementale autour de modes de construction innovants, de la recherche d'une sobriété énergétique, de la stratégie carbone et la biodiversité urbaine. Les deux organismes se sont dotés d'une charte en faveur de l'emploi et du développement territorial, conformément à l'article 16 de la loi olympique de 2018⁵⁵.

⁵⁵ Cette charte fixe les exigences d'insertion professionnelle de personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi ou présentant des fragilités avec un objectif global de 10 % des heures travaillées dans le cadre des opérations. Elle promeut également l'accès à la commande publique et privée pour les TPE-PME en leur réservant au moins 25 % du montant global des marchés.

Ces politiques devront, après les Jeux, faire l'objet d'une évaluation *ex post* (cf. *infra*, chap. VI). La Cour y reviendra plus précisément au début de l'année 2024 dans le rapport qu'elle consacrerà à la politique d'héritage des Jeux olympiques.

B - Une carte des sites olympiques désormais établie

En vertu de l'article 33 du contrat de ville-hôte, le COJOP est chargé de fournir les installations, biens et services, dont les principaux sites olympiques et autres sites. La carte des sites olympiques, comme le modèle de livraison des Jeux⁵⁶, fixés par le COJOP, sont étroitement contrôlés par le CIO, qui a fixé des cahiers des charges extrêmement précis. Les choix effectués par le comité d'organisation sont soumis à son avis et à son approbation, en lien avec les fédérations sportives internationales concernées.

Conformément à l'exigence posée par le CIO, la Solideo a la responsabilité du financement et de la livraison de l'ensemble des ouvrages olympiques pérennes tels que définis contractuellement avec le COJOP. Pour sa part, le COJOP est chargé de la réalisation des ouvrages non pérennes, qu'il s'agisse des équipements complémentaires temporaires qui doivent être installés sur des ouvrages pérennes, ou d'ouvrages non pérennes généralement installés sur le domaine public, notamment dans le centre de Paris. Il est, à compter de leur livraison par la Solideo et les différents maîtres d'ouvrages, chargé de leur gestion jusqu'au terme des Jeux olympiques et paralympiques.

La carte des sites olympiques a fait l'objet depuis 2018 de plusieurs modifications. Les deux principales sont intervenues en septembre 2020 et juillet 2022. Les décisions prises en septembre 2020 (notamment le transfert des épreuves de natation à l'Arena Paris La Défense et la réalisation du Grand Palais éphémère) ont répondu à la nécessité de contenir les conséquences de l'évolution du coût du centre aquatique olympique, manifestement sous-évalué à l'origine. En juillet 2022 ont été notamment décidées la relocalisation des phases préliminaires de basket-ball au stade Pierre Mauroy de Lille, celle des phases préliminaires de boxe et de volley-ball à Paris Nord Villepinte, le transfert des épreuves de tir et le para-tir de La Courneuve vers le Centre national de tir de Châteauroux, ainsi que le transfert du Centre principal de presse olympique au Palais des congrès. Si d'ultimes discussions techniques se poursuivent pour Lille, Châteauroux et Villepinte, la carte des sites olympiques et paralympiques est désormais stabilisée (cf. l'annexe n° 3).

Les multiples ajustements opérés, motivés par des considérations économiques ou des contraintes opérationnelles, voire des infaisabilités techniques et, dans certains cas, par les exigences de fédérations internationales, n'ont pas remis en cause les objectifs initiaux de compacité des sites olympiques et leur optimisation, voire les ont renforcés. Ils ont *in fine* généré une hausse modérée des coûts d'investissement des ouvrages olympiques pérennes et non pérennes à réaliser.

⁵⁶ La « livraison » des Jeux recouvre l'ensemble des opérations d'organisation des manifestations sportives et de gestion des sites.

C - Un avancement des ouvrages supervisés par la Solideo globalement conforme aux budgets et aux calendriers

Le choix d'une entité publique distincte du COJOP pour construire les sites et ouvrages olympiques, infrastructures pérennes structurantes pour le territoire dans une logique d'héritage au-delà du seul déroulement des Jeux, répondait à l'exigence du CIO de s'assurer de leur financement et de leur mise à disposition effective lors des Jeux et traduisait l'engagement des pouvoirs publics à cette fin. Dans ses observations définitives d'avril 2021, la Cour a pris acte de ce choix de créer, dans un temps extrêmement court, un établissement public *ex nihilo*, justifié par l'objectif d'une gestion anticipée et plus aisée de l'héritage des Jeux. Elle a néanmoins relevé que ce choix entraînait une incontestable complexité des missions et de l'organisation de la Solideo susceptibles d'induire des risques en termes de délais de livraison et de coûts finaux des opérations.

Pour faire face à cette complexité de la réalisation d'ouvrages et équipements répartis entre de très nombreux maîtres d'ouvrage⁵⁷, la Solideo s'est dotée d'une fonction de supervision reposant sur un dispositif contractuel et des conventions d'objectifs exigeantes. Sur la recommandation de la Cour, la direction de la supervision et des programmes créée au sein de l'établissement a été consolidée, aux fins d'internaliser et de renforcer le suivi des maîtres d'ouvrage en phase opérationnelle. La comitologie de suivi a par ailleurs été resserrée sur les enjeux calendaires et budgétaires. Une revue de projet mensuelle entre la Solideo, le COJOP et le maître d'ouvrage assure le suivi de l'avancement opérationnel de chaque ouvrage (mise à jour du planning de référence de l'ouvrage, pointage des écarts et évolutions, suivi financier du projet). Une attention particulière a été portée à la fiabilisation et à l'analyse des calendriers de chaque ouvrage et plusieurs livrables, dont un *reporting* des projets et des risques à l'attention du DIJOP, de grande qualité et précis, en assurent le suivi.

La dernière synthèse disponible sur l'avancement des opérations montre qu'en septembre 2022, l'ensemble des soixante-quatre ouvrages supervisés étaient en cours de réalisation de façon globalement conforme au programme. Les points d'alerte existants, qui ne remettent pas en cause, à ce stade, le respect global des budgets et des calendriers, sont identifiés et traités dans le cadre de la comitologie de suivi des projets.

II - Des risques et des incertitudes à réduire

A - Un éventail de risques à anticiper

Dans ses observations définitives d'avril 2021 faisant suite au contrôle de la Solideo, la Cour avait identifié quatre principaux risques pesant sur le respect des calendriers et des budgets : la sécurité des chantiers ; les impacts de la crise sanitaire ; les éventuels transferts de nouveaux ouvrages du COJOP vers la Solideo sans compensation financière dans un contexte d'instabilité de la liste définitive des compétitions ; les éventuelles défaillances de maîtres d'ouvrage.

⁵⁷ Soixante-quatre opérations relèvent des missions confiées à la Solideo en sa qualité d'aménageur, de maître d'ouvrage ou de superviseur (cf. la liste des trente maîtres d'ouvrage figurant dans l'annexe n° 4).

L'évolution du contexte international, notamment les conséquences économiques de la guerre en Ukraine en termes d'inflation et de pénuries d'approvisionnement comme de tensions économiques pour les entreprises (risques de trésorerie pour les petites et moyennes entreprises), pourrait compromettre la livraison des chantiers. Elle fait peser sur la préparation des Jeux de nouveaux risques, certes exogènes, mais dont les conséquences en termes de délais et surtout de coûts pourraient être importantes. Face à cette situation, la Solideo et les maîtres d'ouvrage ont analysé les risques liés aux éventuelles pénuries (hausse potentielle des coûts, difficultés d'approvisionnement et d'acheminement, retards de livraison, qualité ou conformité des produits livrés) et mis en place des actions de maîtrise de ces risques dont l'impact est toutefois difficile à évaluer, faute de visibilité sur la durée de la crise.

Par ailleurs, si l'impact de la crise sanitaire sur le bon déroulement et le coût des chantiers a été limité – les mesures de distanciation physique appliquées ayant été prises en charge par les provisions pour aléas et imprévus –, une reprise de l'épidémie, voire l'arrivée d'une nouvelle épidémie d'ici 2024, ne peuvent être formellement exclues.

Enfin, le nombre des modifications de programme que pourrait demander le COJOP dans les derniers mois de préparation des Jeux est un réel facteur d'inquiétude compte tenu du poids du CIO et des fédérations internationales dans l'organisation des compétitions et des demandes qu'ils peuvent adresser au COJOP. La Solideo manque de visibilité, à ce jour, sur les besoins détaillés du COJOP pour les installations provisoires, et n'est donc pas en capacité d'en apprécier l'éventuel impact sur les programmes et les marchés en cours, ni de s'assurer qu'il soit techniquement possible de les intégrer dans les projets.

Les modifications de programme sont désormais instruites par le comité permanent des programmes⁵⁸ réuni chaque semaine. Si ce comité constitue un indispensable garde-fou pour limiter les modifications de programme, celles-ci doivent être strictement circonscrites et, en tout état de cause, s'inscrire dans les budgets actuels. Il convient donc d'anticiper les éventuelles modifications techniques de programme qu'il conviendrait, si ce n'est de proscrire, en tout cas d'encadrer strictement à compter de 2023. De même, les modalités et le calendrier de livraison par la Solideo des sites et ouvrages olympiques doivent être rapidement précisés afin de garantir l'échelonnement de la reprise des sites pérennes par l'organisateur et en maîtriser les éventuels surcoûts. La même attention doit être portée aux modalités de restitution des ouvrages par le COJOP aux maîtres d'ouvrage après les Jeux.

B - Une articulation entre le COJOP et la Solideo à renforcer, un processus de gestion des risques à mettre en œuvre

Si elle joue un rôle majeur dans l'organisation et la réussite des Jeux, dès lors qu'elle a la responsabilité du financement et de la livraison de l'ensemble des ouvrages pérennes, la Solideo demeure contractuellement subordonnée au COJOP, instance décisionnaire et interlocuteur unique du CIO, conformément au contrat de ville-hôte. Dans son référé précité d'avril 2021, la Cour avait néanmoins relevé l'existence de nombreuses incertitudes, résultant d'un manque de clarification

⁵⁸ Composé du secrétaire général de la Solideo, du directeur général adjoint en charge de la supervision et des programmes, de la directrice des programmes, de l'agent comptable, du COJOP, du CGEFI, de la DIJOP, du président du comité d'audit et de la maîtrise d'ouvrage (MOA) concernée. Selon l'impact de la modification, notamment financier, le conseil d'administration de la Solideo peut être amené à se prononcer ; pour les modifications mineures, la décision revient au directeur général.

des responsabilités respectives de la Solideo et du COJOP. Elle avait appelé à la signature, avant la fin du 1^{er} semestre 2021, de la convention globale entre les deux organismes telle que prévue par le législateur⁵⁹, notamment afin de stabiliser la liste des opérations dont la Solideo a la responsabilité. Préparée conjointement par les deux entités en lien avec la DIJOP, cette convention cadre, approuvée par le conseil d'administration de la Solideo le 4 mars 2021 et par celui du COJOP le 16 mars 2021, a contribué à fluidifier et ordonner cette relation partenariale. Elle a clarifié les responsabilités respectives des deux entités, établi la liste des ouvrages pérennes et temporaires et leur articulation et précisé les modalités d'emploi de la réserve pour compléments de programme.

Le délégué interministériel rencontre chaque semaine le directeur général du COJOP et celui de la Solideo au sein de deux instances distinctes afin d'évoquer les principaux sujets et difficultés nécessitant un arbitrage ou une discussion avant de poursuivre certains travaux. Concernant l'articulation entre ces deux entités, centrale compte tenu de la complémentarité de leurs missions respectives - la livraison des sites provisoires et l'organisation des compétitions pour l'un, la livraison des sites pérennes pour le second - le DIJOP réunit tous les mois les directeurs généraux du COJOP et de la Solideo. En réponse aux observations et recommandations répétées de la Cour, le DIJOP a proposé l'établissement d'un tableau de bord partagé, énumérant les principaux ouvrages et mentionnant les étapes principales des travaux les plus à risque et les dates de remise des infrastructures par la Solideo au COJOP, qui serait examiné au cours de ces réunions. Néanmoins, cette comitologie ne garantit pas complètement la bonne articulation des deux entités. Certaines décisions, prises unilatéralement par le COJOP sans concertation avec la Solideo, ont pu alimenter des tensions et incompréhensions, comme le choix du Terrain des Essences qui devait accueillir les épreuves de tir pendant les Jeux. Plus globalement, les divergences structurelles de temporalité entre le programme des ouvrages supervisés par la Solideo et celui des installations provisoires ou de gestion des sites réalisé par le COJOP, nécessitent une attention renouvelée.

L'accélération des opérations en phase opérationnelle au cours des années 2022 et 2023 renforce le besoin de coordination et d'articulation entre le COJOP et la Solideo, notamment pour réguler les demandes de modifications de programme du COJOP, en lien avec le CIO et les maîtres d'ouvrage (MOA), comme les imprévus opérationnels sur les sites accueillant des installations pérennes et provisoires. Dans ce contexte, la bonne articulation entre le COJOP et la Solideo doit être renforcée sous l'autorité du DIJOP. La Cour recommande de procéder à un suivi renforcé des zones de risques afin d'anticiper les demandes et de procéder aux arbitrages nécessaires pour que les délais et les budgets soient respectés.

À la suite d'une demande adressée par le Gouvernement et dans le contexte plus large des audits réalisés sur la préparation des Jeux, le comité d'audit de la Solideo a réalisé un audit global du processus de gestion des risques des ouvrages olympiques, à vingt-trois mois de leur livraison, dont les résultats ont été présentés au conseil d'administration le 13 juillet 2022. Cet audit a porté sur trois thématiques principales : analyse de la fiabilité des dispositifs de *reporting* de la Solideo vers les parties prenantes externes ; analyse de l'efficacité des dispositifs de gouvernance associant le COJOP, la Solideo et les maîtres d'ouvrage ; identification des principaux risques opérationnels et robustesse des plans d'actions associés.

⁵⁹ Au titre du II de l'article 53 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, la Solideo doit conclure avec le COJOP une « convention qui fixe la liste, la programmation et le descriptif des ouvrages » qui sont nécessaires à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques.

Cet audit a souligné la solidité, la fiabilité et l'efficacité des dispositifs de pilotage, de suivi et de gestion des risques de l'établissement. Il a toutefois aussi mis en lumière plusieurs points d'alerte appelant des ajustements. Les différents risques identifiés ne remettent pas en cause le budget prévisionnel ou le calendrier de livraison des ouvrages olympiques. Ils sont cependant importants sur certains sites non-substituables (village des athlètes, gymnase d'Aubervilliers, écoles du Bourget et Prisme). De plus, s'agissant des risques transverses, il convient de mettre en place des procédures robustes avec le COJOP pour anticiper et limiter les modifications de programmes techniques qui font peser des risques significatifs sur la Solideo, notamment en termes de délais et de mobilisation des équipes. Enfin, la Solideo doit davantage partager la méthodologie et les conclusions de son dispositif de suivi des risques avec les autres maîtres d'ouvrage et mieux formaliser les processus d'alerte et de gestion de crise.

Les constats du comité d'audit de la Solideo rejoignent ceux établis par la Cour. La mise en œuvre du plan d'action élaboré à la suite de l'audit global du processus de gestion des risques, visant à mettre en œuvre les axes d'amélioration identifiés, est de nature à renforcer significativement la maîtrise des risques pesant sur le calendrier de livraison et le coût prévisionnel des ouvrages. Elle doit être menée à son terme.

III - Un budget d'investissement plusieurs fois révisé, une indexation des coûts sur l'inflation à financer

A - L'élaboration du budget d'investissement et ses révisions

À la suite de la désignation de Paris comme ville hôte, les ministères de tutelle de la Solideo ont missionné l'Inspection générale des finances, le Conseil général de l'environnement et du développement durable et l'Inspection générale de la jeunesse et des sports pour vérifier la solidité des prévisions de coûts et de délais, mesurer les risques afférents relatifs aux investissements retenus dans le dossier de candidature, consolider le montant global des financements nécessaires et identifier, le cas échéant, les solutions alternatives pour garantir la livraison des ouvrages attendus en sécurisant le financement global des Jeux.

Dans son rapport rendu public en mars 2018, la Mission avait identifié des risques majeurs concernant tant le respect des délais de livraison prévus pour certaines opérations que l'apparition de surcoûts importants, estimés alors à environ 500 M€. Elle a alors considéré que ces risques pouvaient encore être évités à la triple condition d'une modification du programme ou de la localisation de certains sites olympiques, d'une réforme urgente de la gouvernance et de la maîtrise d'ouvrage des opérations liées à l'organisation des Jeux et d'une vigilance sur l'enchaînement des tâches, accompagnée d'une réduction forte de l'ensemble des délais administratifs à mettre en place par voie législative et réglementaire⁶⁰.

⁶⁰ Le rapport comportait vingt-quatre propositions relatives notamment au village des athlètes, au village des médias, au centre aquatique olympique et à la gouvernance afin de ramener le dépassement du budget à moins de 200 M€.

Le protocole signé le 14 juin 2018 par le Premier ministre ainsi que par les douze co-financeurs publics⁶¹, a établi une liste conventionnelle des objets olympiques et paralympiques retenus et les modalités de leur financement. Le montant prévisionnel des concours publics devant être centralisés par la Solideo pour être réaffectés aux maîtres d'ouvrage s'élevait alors à 1 378 M€₂₀₁₆ HT, soit un montant inférieur à celui inscrit dans le dossier de candidature (1 503,3 M€₂₀₁₆). À ces montants de crédits publics, inscrits en euros constants 2016 mais dont l'indexation était prévue dans son principe et devait être financée ultérieurement par les signataires à proportion de leurs contributions respectives, se sont ajoutés des financements complémentaires, d'origine privée mais également publique, pour des compléments de programme, non directement liés aux Jeux mais réalisés à cette occasion, notamment dans une perspective d'héritage. En 2018, la maquette financière initiale de la Solideo comprenait ainsi, au-delà des 1 378 M€₂₀₁₆ de financements publics, 247 M€ de financements complémentaires. À ce montant total de 1 625 M€ s'ajoutait le financement par les promoteurs des logements, estimé alors à 1 600 M€, conduisant à une communication publique sur un budget de la Solideo de 3,2 Md€ (cf. *infra*, chap. V, § IV).

Cette maquette financière initiale a été ajustée dès le mois d'octobre 2018 pour intégrer des coûts supplémentaires et la totalité du coût de certains équipements, omis ou comptés partiellement dans le budget initial. Lors de sa séance du 13 octobre 2020, le conseil d'administration a adopté un budget ajusté intégrant de nouveaux arbitrages, notamment sur le coût et le financement du centre aquatique olympique et sur la carte des sites. Les financements publics de base sont restés stables (1 386 M€₂₀₁₆), les financements complémentaires s'établissant pour leur part à 445,5 M€₂₀₁₆⁶². Le coût total des investissements inscrits dans la maquette financière de la Solideo s'établissait donc, hors financement des logements par les promoteurs, à 1 831,6 M€₂₀₁₆.

Lors de son premier contrôle, la Cour avait relevé le manque de clarté et de lisibilité de la maquette financière de la Solideo, pour partie conventionnelle dans son périmètre. Elle avait signalé la confusion qui pouvait en résulter dans l'analyse de son évolution, dès lors que les financements publics de base étaient inscrits en euros constants alors que les financements publics et privés complémentaires l'étaient en euros courants. Cette confusion résulte également de la différence de nature des investissements selon qu'ils sont directement liés aux Jeux et décidés à cette occasion, ou complémentaires des Jeux – qu'ils relèvent d'une opportunité légitime dans une logique d'héritage ou qu'ils aient été décidés indépendamment des Jeux mais en améliorent l'organisation⁶³.

⁶¹ *Protocole pour des Jeux olympiques et paralympiques ambitieux pour toute la France* : région Île-de-France, ville de Paris, métropole du Grand Paris, départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis, des Yvelines, EPT Plaine commune, EPT Terres d'envol, ville de Dugny, ville du Bourget, communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, ville de Marseille.

⁶² Cf. l'annexe n° 5, « *Évolutions détaillées des coûts de la maquette financière de la Solideo de 2018 à 2022* ». Trois autres délibérations du conseil d'administration ont ajusté le budget de la Solideo : le conseil du 13 juillet 2021 a adopté un nouveau tableau financier en €₂₀₁₆ et €_{courants}, intégrant les délibérations et les décisions du directeur général dans le cadre de ses délégations ainsi que l'estimation de l'indexation selon les hypothèses arrêtées par la Solideo ; le conseil du 22 novembre 2021 a précisé par co-financeur les montants de réserve mobilisés pour financer les évolutions des coûts des ouvrages ; le conseil du 28 mars 2022 a approuvé un nouveau budget ainsi que les tableaux financiers en €₂₀₁₆ et €_{courants} intégrant les évolutions des coûts des ouvrages entre juillet 2021 et mars 2022 ainsi que le coût de l'arbitrage rendu en 2021 concernant les frais de structure de la Solideo.

⁶³ Ainsi, le Franchissement urbain Pleyel, non inscrit dans la maquette financière de la Solideo, participe grandement de la bonne organisation des Jeux. En revanche d'autres projets, également décidés indépendamment des Jeux, tels que la couverture du court Suzanne Lenglen de Roland-Garros ou la reconstruction complète du stade Yves du Manoir, opération que l'organisation des Jeux ne rendait pas indispensable, y figurent en totalité.

Une clarification a été, depuis, opérée par la Solideo, qui distingue désormais les financements publics liés au protocole, les financements complémentaires publics et privés différenciés selon qu'ils sont complémentaires pour les Jeux dans une perspective d'héritage ou réalisés à l'occasion des Jeux, et les investissements des promoteurs. Ces derniers sont effectivement nécessaires à la construction des villages des athlètes et des médias mais couverts par les ventes futures aux investisseurs ou aux particuliers desdits logements. Cette clarification de la maquette financière de la Solideo, qui modifie les montants des financements complémentaires publics et privés de la maquette financière initiale, reste pour partie conventionnelle. Elle est toutefois davantage représentative de la nature des différents investissements réalisés et de leur évolution.

B - L'évolution des investissements entre 2018 et 2022 : des hausses à distinguer par type de financeur et nature de financement

1 - Les financements publics du protocole de juin 2018 : une hausse limitée à 1,8 %

La nouvelle présentation de la maquette financière de la Solideo identifie les opérations relevant spécifiquement de l'organisation des Jeux et les financements apportés par l'État et les douze collectivités territoriales concernées. Ces financements, d'un montant de 1 378,1 M€, proviennent à hauteur des deux tiers de l'État (932,9 M€) et pour un tiers des collectivités (445,2 M€). Ils constituent le périmètre budgétaire de la Solideo, dont cette dernière est responsable.

Tableau n° 1 : évolution des financements publics issus du Protocole financier (en milliers d'euros constants HT, valeur 2016)

	2018	2022	Évolution 22/18	
Investissements issus du protocole financier	1 378 052	1 403 178	25 126	1,8 %
Dont part État	932 857	946 033	13 176	1,4 %
Dont part collectivités	445 195	457 145	11 950	2,7 %

Source : Solideo

Ces investissements ont progressé de 25,1 M€ en euros constants, soit une hausse contenue à 1,8 % qui témoigne de la maîtrise de ses coûts par la Solideo, d'autant que cette progression comprend 18,9 M€ d'augmentation des frais de structure de la Solideo décidés en 2021⁶⁴. Les augmentations de coûts de certaines opérations, liées pour l'essentiel à des modifications de programme, ont été financées par la mobilisation de la réserve pour compléments de programme, conformément à la recommandation de la Cour (cf. *infra*, C).

⁶⁴ Il convient toutefois de relever que cette maîtrise a été obtenue en raison d'un effet de périmètre, deux dépenses ayant été sorties de la maquette financière : les centres de préparation aux Jeux pour 20 M€ et l'indemnisation du consortium du stade de France pour 3,3 M€.

2 - Les financements complémentaires publics et privés réalisés à l'occasion des Jeux : des investissements d'opportunité en hausse, non nécessaires aux Jeux mais qui en améliorent l'héritage

À la fois publics (essentiellement issus des collectivités territoriales et d'opérateurs de l'État) et privés (fédération française de tennis, Viparis, etc.), les financements complémentaires ont deux destinations : d'une part, compléter les investissements réalisés pour les Jeux afin d'en améliorer l'héritage et/ou, d'autre part, profiter des Jeux pour accélérer la réalisation de projets d'investissement non nécessaires à leur bon déroulement. Ils traduisent l'effet d'opportunité et de catalyseur de projets induit par la tenue des Jeux.

Tableau n° 2 : évolution des financements complémentaires publics et privés (en milliers d'euros constants HT, valeur 2016)

	2018	2022	Évolution 22/18	
Investissements complémentaires pour les Jeux et l'héritage	258 742	308 130	49 388	19,1 %
Dont financements publics	68 200	113 239	45 039	66,0 %
Dont financements privés	190 542	194 891	4 349	2,3 %
Investissements réalisés à l'occasion des Jeux	107 328	389 075	281 747	262,5 %
Dont financements publics	107 328	360 398	253 070	235,8 %
Dont financements privés	-	28 677	28 677	-
Total	366 070	697 205	331 135	90,5 %
Dont financements publics	175 528	473 637	298 109	169,8 %
Dont financements privés	190 542	223 568	33 026	17,3 %

Source : Solideo

Ces investissements d'opportunité, réalisés dans le cadre de la préparation des Jeux pour en améliorer l'héritage, s'établissent en 2022 à 308,1 M€, soit une hausse de 19,1 % liée à de nouveaux investissements publics. Ainsi, la ville de Paris a investi 48,4 M€ supplémentaires pour la construction de l'Arena 2 de la Porte de la Chapelle, justifiés par ses usages futurs au-delà des Jeux.

Les autres investissements, réalisés à l'occasion des Jeux mais sans lien direct avec eux, pour l'essentiel également publics, s'établissent désormais à 389 M€ (dont 28,7 M€ de financements privés). Ainsi, Réseau de transport d'électricité (RTE) investit 52,3 M€ en plus pour l'enfouissement des lignes à haute tension, la région Île-de-France 40 M€ pour la reconstruction du lycée Marcel Cachin, le département des Hauts-de-Seine 59,3 M€ pour la reconstruction complète du stade Yves du Manoir et enfin le département de Seine-Saint-Denis 47,5 M€ pour le projet Prisme⁶⁵.

Au total, ces financements complémentaires représentent 697,2 M€. Leur montant a connu un quasi doublement depuis 2018. Les deux tiers d'entre eux sont issus de financements publics, hors État. Ils proviennent pour l'essentiel de collectivités territoriales maîtres d'ouvrage de sites olympiques.

⁶⁵ Pour lequel le conseil départemental a obtenu 16,8 M€ de subventions diverses (dont 13 M€ de la MGP) et en attend 25 M€ de plus (dont 17 M€ dans le cadre du CPER et 6 M€ de la ville de Paris).

3 - Les investissements des promoteurs

La dernière catégorie de financeurs est constituée par les promoteurs, parties prenantes de la construction du village des athlètes et du village des médias. Le financement préalable de ces équipements, par les promoteurs, sera couvert *in fine* par la vente des logements aux investisseurs et aux particuliers.

**Tableau n° 3 : évolution des financements des promoteurs
(en millions d'euros constants HT, valeur 2016)**

	2018	2022	Évolution 22/18	
Investissements complémentaires pour les Jeux et l'héritage	1 600	1 760	160	10,0 %
Investissements réalisés au-delà des Jeux		200	200	-
Total	1 600	1 960	360	22,5 %

*Nota : les montants indiqués sont estimatifs et conventionnels dans la mesure où ils relèvent du secret des affaires.
Source : Solideo*

Il convient de distinguer les investissements réalisés à l'occasion de la construction du village des athlètes et du village des médias en phase 1, soit 1 760 M€, en hausse de 10 % entre 2018 et 2020, et les investissements affectés à la réalisation de la phase 2 du village des médias, pour un montant estimé à 200 M€. Au total, l'apport des promoteurs dans les investissements représente 1 960 M€, en progression de 22,5 % par rapport à l'estimation de 2018.

4 - La synthèse des évolutions : un financement contenu de l'État, une hausse importante des financements des collectivités territoriales et des financeurs privés

Le total des investissements réalisés pour les Jeux ou, pour des raisons d'opportunité, à l'occasion des Jeux ou au-delà des Jeux, s'établit donc, à ce stade, à 4 Md€₂₀₁₆.

**Tableau n° 4 : évolution des investissements pour les Jeux ou à l'occasion des Jeux
et de leur financement (en milliers d'euros constants HT, valeur 2016)**

	2018	2022	Évolution 22/18	
Financements de l'État	932 857	946 033	13 176	1,4 %
Financements des collectivités territoriales	620 723	930 782	310 059	50,0 %
Dont investissements issus du Protocole financier	445 195	457 145	11 950	2,7 %
Dont investissements complémentaires pour les Jeux et l'héritage	68 200	113 239	45 039	66,0 %
Dont investissements réalisés à l'occasion des Jeux	107 328	360 398	253 070	235,8 %
Sous-total des financements publics	1 553 580	1 876 815	323 235	20,8 %
Financements privés (hors promoteurs)	190 542	223 568	33 026	17,3 %
Dont investissements complémentaires pour les Jeux et l'héritage	190 542	194 891	4 349	2,3 %
Dont investissements réalisés à l'occasion des Jeux	-	28 677	28 677	-
Investissement des promoteurs	1 600 000	1 960 000	360 000	22,5 %
Dont investissements réalisés à l'occasion des JOP	1 600 000	1 760 000	160 000	10,0 %
Dont investissements réalisés au-delà des JOP	-	200 000	200 000	-
Total	3 344 122	4 060 383	716 261	21,4 %
Dont investissements pour les Jeux et l'héritage	3 236 794	3 471 308	234 514	7,2 %
Dont investissements au-delà des Jeux	107 328	589 075	481 747	448,9 %

Source : Solideo

Sur ces 4 Md€ d'investissements, 3,5 Md€ correspondent à des dépenses faites pour accueillir les Jeux et dans une perspective d'héritage et 0,6 Md€ sont des investissements réalisés à l'occasion des Jeux mais sans lien direct avec eux. Leur progression de 2018 à 2022 ne traduit pas une dérive des coûts, en euros constants, du programme des ouvrages olympiques prévus dans le dossier de candidature, mais des évolutions de périmètre et des adjonctions de programme, non nécessaires pour les Jeux, supposés s'inscrire dans une politique d'héritage urbain et d'équipements sportifs.

Il conviendra, au terme des Jeux, d'établir un bilan complet de ces investissements réalisés pour ou à l'occasion des Jeux et de s'assurer que l'effet positif de catalyseur qu'auront représenté les Jeux ne s'est pas traduit par des investissements non pertinents ou non soutenables financièrement par les entités publiques considérées.

C - Une indexation sur l'inflation à financer, une réserve pour compléments de programme à préserver

1 - Une indexation supérieure aux prévisions, un financement à assurer

La présentation en euros constants de la maquette financière de la Solideo répond à l'objectif d'assurer le suivi et la maîtrise du coût des programmes d'investissement retenus. Ce choix implique qu'*in fine*, le coût réel des ouvrages réalisés sera supérieur à celui annoncé à l'origine, sans pour autant que cela résulte d'une dérive des programmes ou de surcoûts liés à des erreurs de prévision ou de conduite des projets. Au demeurant, l'actualisation de ces coûts a été inscrite dans son principe dans le protocole comme dans les conventions d'objectifs liant la Solideo aux maîtres d'ouvrage⁶⁶.

Dans son référé précité d'avril 2021, la Cour avait recommandé de procéder sans tarder à l'indexation de la maquette financière de la Solideo, d'une part pour en sécuriser le financement, d'autre part pour clarifier dans le débat public le coût réel des Jeux et éviter toute fausse interprétation sur les motifs de l'évolution de ces coûts. Lors de sa séance du 4 mars 2021, le conseil d'administration de la Solideo a adopté les modalités de mise en œuvre de la clause d'indexation à compter de l'exercice budgétaire 2022⁶⁷. Les maîtres d'ouvrages ont été sollicités dès avril 2021 pour transmettre à la Solideo le calendrier de leurs flux de dépenses.

⁶⁶ Ce protocole prévoit que « les signataires s'accordent sur la nécessité d'une clause de revoyure pour prendre en compte les questions d'actualisation à due proportion des apports de chacun, à l'horizon 2021 ». Cette disposition a été reprise dans les conventions d'objectifs liant la Solideo, les MOA et le COJOP qui stipulent que « le coût d'objectif global pourra également être actualisé en 2021 à la suite de l'exercice global de mise à jour des coûts des financements qui sera réalisé par la Solideo afin notamment de prendre en compte l'actualisation des coûts des travaux ».

⁶⁷ La clause d'indexation concerne l'ensemble des ouvrages et des dépenses de la maquette. Elle repose sur les indices TP01 pour les infrastructures, BT01 pour les superstructures, ING pour l'ingénierie et l'assistance à maîtrise d'ouvrage et ING et IPC hors tabac pour les dépenses de fonctionnement de la Solideo tels que publiés par l'Insee. Le calcul du coût repose sur plusieurs paramètres : l'assiette des dépenses éligibles ; le calendrier des flux de dépenses auxquelles sont appliqués les indices ; les indices retenus ; les valeurs passées de ces indices ; les hypothèses pour l'évolution future des indices. Compte tenu des effets de conjoncture postérieurs à la crise sanitaire, le conseil d'administration a décidé que la prévision d'évolution des indices reposait sur l'évolution moyenne de chaque indice telle qu'observée au cours des quatre années antérieures.

C'est sur cette base que la Solideo a calculé les montants et échéanciers indexés selon les indices réalisés et établi des projections jusqu'en 2025, basées sur la moyenne des indices constatés de juillet 2016 à janvier 2021. Des avenants aux conventions de financement ont été établis en conséquence et adoptés par les instances délibérantes des douze financeurs. Ils comprennent une clause de revoiture destinée à prendre en compte, au plus tard le 31 décembre 2023, l'évolution réelle des indices, dans le cadre de la préparation du projet de budget 2024⁶⁸.

Compte tenu de la forte hausse de l'inflation enregistrée ces derniers mois, liée à la reprise économique post-crise sanitaire et amplifiée par l'invasion russe de l'Ukraine, une nouvelle indexation de la maquette financière apparaît nécessaire, tant pour le coût des opérations que pour les financements à mettre en regard. Une première estimation, présentée au conseil d'administration le 13 juillet 2022, avait fait état d'un besoin complémentaire potentiel de 150 M€. Au regard de l'évolution de la situation économique et de la sensibilité du sujet aux yeux de l'opinion publique, qui nécessitera d'expliquer l'évolution du coût de Jeux, la Cour avait recommandé de procéder au cours de l'année 2023 à une nouvelle actualisation de la maquette financière une fois fiabilisées les perspectives d'évolution de l'inflation. Le financement de ces nouvelles indexations devait être assuré par une augmentation des participations des financeurs.

Après une première indexation votée en 2021 pour un montant de 166 M€ et une seconde indexation s'élevant finalement à 140 M€, délibérée par le conseil d'administration de la Solideo le 16 décembre 2022 avant d'être déclinée courant 2023 par des avenants aux conventions de financement après le vote des instances délibérantes des autres co-financeurs, l'actualisation en euros courants de la maquette financière de la Solideo s'élève à ce jour au total à 306 M€. Ce montant est près de deux fois supérieur à celui qui avait été envisagé à l'origine sur la base des indices alors connus⁶⁹. Le surcoût lié à la sur-inflation constatée ces derniers mois, non prévisible en 2018 et qui est exogène à la préparation des Jeux, peut donc être estimé à environ 15 %.

2 - La réserve pour compléments de programme, un seuil d'alerte appelant une vigilance soutenue

La réserve pour complément de programme, instituée à juste titre dans la maquette initiale de la Solideo à hauteur de 95,7 M€₂₀₁₆ en 2018 pour financer les surcoûts engendrés par des évolutions de programme, a été abondée de 42,4 M€₂₀₁₆ et affectée à hauteur de 78,7 M€₂₀₁₆ lors de la séance du conseil d'administration du 13 juillet 2021, ce qui a ramené le solde disponible à 59,4 M€₂₀₁₆. Lors de sa séance du 28 mars 2022, le conseil d'administration a voté un nouveau prélèvement de 21,7 M€₂₀₁₆, ce qui a ramené le montant de la réserve à 37,6 M€₂₀₁₆.

⁶⁸ La délibération du conseil d'administration du 4 mars 2021 prévoit que le conseil d'administration soit informé chaque année, dans le cadre de la présentation du projet de budget de l'évolution réelle des indices et des éventuels écarts à la prévision, ouvrage par ouvrage. En cas d'écart constaté à la hausse ou à la baisse de 20 % ou plus par rapport à la prévision d'évolution des indices, le directeur général propose au conseil de modifier les avenants des conventions de financement.

⁶⁹ Sur la base des indices connus, la prévision d'actualisation ressortait à environ 12 %, le coût prévisionnel de l'indexation à date étant de 26,5 %.

La Cour avait recommandé de clarifier les conditions d'utilisation de cette réserve qui devait être préservée pour venir compléter, le cas échéant, les réserves pour aléas inscrites dans les fiches financières de chacun des projets en fin de période. La convention globale signée entre le COJOP et la Solideo et son avenant délibéré lors de la séance du conseil d'administration du 28 mars 2022 en ont précisé les modalités d'utilisation⁷⁰.

La Solideo tient à jour un tableau des éventuels risques financiers susceptibles d'être couverts à terme, en partie ou en totalité, par la réserve pour compléments de programme⁷¹. En avril 2022, les risques identifiés, évalués à 21,6 M€_{courants} HT, concernaient essentiellement les modifications de programme attendues du COJOP (8 M€) et le site de Vaires-sur-Marne pour le déplacement des rosières (3 M€).

Compte tenu des dix-huit mois restant avant la livraison des opérations et des modifications de programme attendues du COJOP, la Cour constate le faible niveau de cette réserve. Elle alerte sur la forte probabilité qu'elle ne soit pas suffisante et que les financeurs des opérations soient en conséquence de nouveau appelés à compléter la maquette financière. En tout état de cause, le solde de la réserve pour aléas doit être strictement réservé à la couverture des aléas de fin d'opérations. Il ne doit en aucun cas être utilisé pour couvrir le coût de l'indexation liée à l'inflation, qui doit être financée par une augmentation des apports financiers des partenaires du Protocole de juin 2018.

⁷⁰ Le solde de 37,6 M€₂₀₁₆ est destiné à financer : les coûts et surcoûts générés par des évolutions de programme en lien avec les Jeux qui seraient imposées aux maîtres d'ouvrage par des tiers (mise en sécurité et protection des chantiers, partenaires olympiques et paralympiques, fédérations internationales, évolutions règlementaires, etc.) en cours d'exécution des opérations afin que le maître d'ouvrage n'ait pas à supporter intégralement ces coûts et surcoûts ; les surcoûts constatés après gestion de crise ; la réalisation d'un nouvel ouvrage ou opération olympique et paralympique comportant une dimension Héritage ou la poursuite d'un ouvrage ou opération olympique et paralympique comportant une dimension Héritage dans sa programmation.

⁷¹ Ce tableau, mis en place fin 2021, est partagé avec les membres du comité d'audit, la direction du budget et la DIJOP. Les risques identifiés et leurs montants sont estimatifs. La répartition entre les co-financeurs est indicative tant qu'un arbitrage n'est pas intervenu sur le principe de financer un risque sur la réserve et sur la quote-part de ce financement dans le besoin global.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Les objectifs initiaux de compacité et d'optimisation des sites olympiques par l'utilisation, pour l'essentiel, d'équipements existants, ont été globalement atteints. Les décisions rendues ont permis, dans l'ensemble, de respecter l'essentiel de la maquette financière initiale de la Solideo, nonobstant les surcoûts constatés sur certains ouvrages comme le centre aquatique olympique. Il reste maintenant à tenir les délais de livraison, nonobstant les tensions d'approvisionnement liées au contexte international.

Le montant des investissements réalisés pour les Jeux ou à l'occasion des Jeux diffère substantiellement de celui annoncé en 2018. Cependant cette évolution ne traduit pas une dérive des coûts liée à des erreurs de prévisions ou de gestion des opérations.

Ses deux raisons principales sont en effet d'une autre nature : d'une part, la maquette financière de la Solideo a été établie en euros constants 2016 et son indexation, prévue dès l'origine, conduit à un surcoût de 306 M€ (+ 25 %), soit le double de la prévision initiale, le surcoût lié à l'accélération de l'inflation liée aux tensions internationales pouvant être estimé à 15 % ; d'autre part, cette maquette conventionnelle comporte des financements complémentaires, pour partie d'origine privée mais principalement d'origine publique, provenant essentiellement des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage, pour des investissements d'opportunité réalisés à l'occasion des Jeux, pour un montant total désormais proche de 700 M€ en euros constants.

Il convient de maîtriser les risques liés à des demandes de modification de programme de la part du COJOP, provenant notamment du CIO et des fédérations internationales, ou encore liés au transfert des ouvrages de la Solideo vers le COJOP au début de l'année 2024. Au regard de ces enjeux et de ces risques, il importe de renforcer encore la bonne articulation entre les deux organismes sous l'autorité du DIJOP.

La Cour formule en ce sens les recommandations suivantes :

- 4. renforcer la coordination entre le COJOP et la Solideo, sous l'autorité du DIJOP, notamment en ce qui concerne le suivi des zones de risque et le traitement des demandes de modifications de programme, afin de sécuriser les délais de réalisation et de maîtriser les coûts des sites olympiques (DIJOP, COJOP, Solideo) ;*
 - 5. préciser les modalités et le calendrier de livraison des sites olympiques par la Solideo au COJOP (DIJOP, COJOP, Solideo).*
-

Chapitre IV

Une déclinaison opérationnelle à accélérer, des incertitudes à lever sur la sécurité et les transports

La phase de planification stratégique de la livraison des Jeux est désormais aboutie. Les décisions rendues depuis 2018, qui ont conduit à une stabilisation, certes tardive mais désormais définitive, de la carte des sites en juillet 2022, ont permis de contenir les coûts prévisionnels par une plus grande compacité et une meilleure utilisation des sites existants. En revanche, la déclinaison opérationnelle de la gestion des sites a manifestement pris du retard. Le décalage de près d'un an des calendriers de signature des conventions cadres avec les collectivités-hôtes, des conventions d'utilisation des sites et des marchés de livraison des Jeux, pour ceux d'entre eux qui sont externalisés, engendre des risques et incertitudes qui, s'ils perduraient, entraîneraient des conséquences préjudiciables sur le plan opérationnel et budgétaire.

Faute de déclinaison précise des plans de gestion des sites tenant compte de leurs spécificités, la détermination des moyens à mettre en œuvre et les décisions sur les niveaux de service, la répartition des responsabilités respectives de l'organisateur et des pouvoirs publics et celle des coûts afférents et la déclinaison opérationnelle des plans de sécurité et de transport ne peuvent aboutir. À dix-huit mois des Jeux, la déclinaison opérationnelle de la livraison des Jeux doit être impérativement accélérée et les décisions rendues sur les niveaux de service, en cohérence avec les contraintes budgétaires du comité d'organisation.

I - La gestion des sites olympiques et le modèle de livraison des Jeux : une accélération nécessaire

La gestion des sites et le dispositif d'organisation et de livraison des Jeux sur chacun d'entre eux reposent sur trois processus distincts dotés d'un budget propre et de procédures contractuelles particulières : les conventions d'utilisation des sites et les conventions-cadres avec les villes-hôtes ; les aménagements temporaires ; le modèle de livraison de l'évènement. Ils relèvent, à titre principal, de deux directions du COJOP, la direction des sites et infrastructures et la direction des services aux Jeux⁷², qui disposent respectivement d'un budget de 877,4 M€ et 705,8 M€, représentant près de 40 % du budget total de l'organisation des Jeux.

⁷² Cf. annexe n° 6.

A - Des conventions d'utilisation des sites à conclure sans délai

La signature des conventions d'utilisation des sites de compétition, d'entraînement et techniques, fixant les conditions juridiques et économiques de leur mise à disposition, à titre onéreux ou gratuit⁷³, pour une période allant de la phase de préparation jusqu'au démontage des installations temporaires, est un préalable indispensable à l'organisation et à la gestion de ces sites par le COJOP. Leur calendrier de signature a été décalé à plusieurs reprises depuis le début de l'année 2022, pour de multiples raisons : évolutions intervenues depuis la signature des lettres de garanties sur le périmètre et la durée d'utilisation des sites ; exigences imposées par le CIO en matière contractuelle ; modifications successives apportées par le COJOP aux cahiers des charges ; importance prise par les clauses d'annulation, de report de responsabilité et d'assurance à la suite du report des Jeux de Tokyo⁷⁴. Au début du mois de novembre 2022, seules onze des 80 conventions d'utilisation prévues avaient été signées, dont seulement trois des 35 conventions d'utilisation des sites de compétition. Ces décalages successifs exposent désormais le COJOP à un risque avéré, du fait des conséquences en chaîne qui en résultent sur la préparation des Jeux et, en particulier, pour la conclusion des négociations sur le modèle externalisé de livraison des Jeux. Il était impératif que l'ensemble de ces conventions ainsi que les conventions cadres avec les villes-hôtes soient signées avant la fin de l'année 2022, ce qui ne sera finalement pas le cas.

Le coût des conventions de mise à disposition paraît désormais stabilisé. Initialement fixé à 70 M€, puis révisé à la hausse à 89,3 M€ en 2022 pour tenir compte des négociations conclues avec Viparis pour les sites du Bourget et de la Porte de Versailles ainsi qu'avec la ville de Paris⁷⁵, il a été porté à 112 M€ dans le cadre de la révision budgétaire de décembre 2022, notamment pour tenir compte du loyer définitif à verser au Consortium du Stade de France.

Pour la fourniture de l'énergie et l'installation des équipements temporaires (tribunes et échafaudages, tentes, chemins de câbles, structures modulaires, barrières, etc.), le COJOP a fait le choix de recourir à des contrats de fourniture globaux, tant pour les sites qu'il gèrera en propre que pour ceux dont il externalisera la gestion. Ces contrats pouvant donner lieu à des partenariats commerciaux, sous forme essentiellement d'apports en nature⁷⁶, le COJOP a lancé en septembre 2021 des appels à manifestation d'intérêt (AMI) pour trois lots relatifs à la fourniture d'énergie, six lots de prestations et d'équipements et trois lots d'équipements d'énergie et de climatisation. Le budget correspondant s'élève à 256 M€, dont 89 M€ pour les lots énergie. Ces marchés, dont le calendrier d'attribution était prévu pour la fin de l'année 2022 mais n'a pas été tenu, sont exposés à des risques majeurs, liés aux difficultés d'approvisionnement et à l'inflation actuelle. Il importe donc de lever le plus rapidement possible ces incertitudes et les risques opérationnels et budgétaires qui en découlent.

⁷³ Au total, 80 conventions d'utilisation doivent être signées, dont 35 pour des sites de compétition, auxquelles s'ajoute un nombre conséquent de conventions d'occupation du domaine public et de conventions de mise à disposition d'espaces annexes aux sites essentiels. Sur les 35 sites de compétition, 16 font l'objet d'une mise à disposition à titre onéreux et 19 à titre gratuit.

⁷⁴ Ces conventions d'utilisation dépendent également, pour certaines d'entre elles, des conventions cadres que le COJOP doit conclure avec les collectivités hôtes. C'est notamment le cas pour les sites temporaires de Paris Centre, la convention cadre avec la Ville de Paris n'ayant été signée que le 21 mars 2022.

⁷⁵ En contrepartie de la mise à disposition gratuite des espaces publics de la ville nécessaires à la livraison des Jeux, une somme forfaitaire de 10,1 M€ a été allouée à la ville de Paris au titre de la mise en configuration et de la remise en état desdits sites.

⁷⁶ La procédure de l'article L. 2512-2 du code de la commande publique est également appliquée aux partenariats de livraison d'aménagements temporaires.

B - Un modèle de livraison des Jeux à stabiliser

Dans ses observations définitives d'avril 2021 relatives au COJOP, la Cour avait considéré que l'opportunité de réduire les coûts d'organisation des Jeux, en confiant à des tiers, en tout ou partie, l'organisation de certaines compétitions et la livraison de certains services, devait être approfondie sur le plan financier et que son cadre juridique devait être clarifié (ce qui a été fait depuis lors : il relève de l'article L. 2512-2 du code de la commande publique). Le COJOP a retenu dans une première étape vingt-et-un sites pour lesquels la gestion déléguée pouvait être envisagée. À ce stade, dix-neuf sites⁷⁷ font l'objet de négociations pour l'attribution de marchés de livraison, soit dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt⁷⁸, soit dans le cadre d'une procédure de gré à gré⁷⁹. À la date d'établissement du présent rapport, seuls deux contrats (concernant le Château de Versailles et le stade Yves du Manoir) avaient été signés. Pour la plupart de ces sites, les conventions de mise à disposition préalables à la signature des marchés de livraison n'avaient pas encore été conclues.

Plusieurs difficultés sont liées à ce modèle : le haut niveau d'exigence découlant des standards du CIO et des fédérations sportives internationales, conduisant à une surévaluation de l'ampleur des prestations attendues et à un renchérissement des coûts ; l'expertise limitée des opérateurs français, conduisant à une faible plus-value à l'externalisation de certaines prestations ; les difficultés à imposer dans ce cadre les prestataires exclusifs du CIO, du COJOP ou les fournisseurs désignés par les fédérations internationales. Pour autant, le COJOP considère que ce modèle présente plusieurs vertus : révision approfondie du cahier des charges, interrogation sur les niveaux de service et optimisation des prestations attendues ; pilotage par les résultats plutôt que par les moyens.

Les décalages constatés dans la signature des marchés de livraison sont un obstacle à la déclinaison opérationnelle de la gestion des sites. Le risque calendaire qui en résulte devient une préoccupation de premier ordre qui conditionnera la bonne livraison des sites et doit être impérativement maîtrisé. Il induit également à ce stade un risque budgétaire certain, qui devait être pris en compte dans la révision budgétaire de décembre 2022. La Cour a donc recommandé d'établir un calendrier définitif de signatures qui ne devait pas aller au-delà de la fin de l'année 2022. Au-delà de cette date, le COJOP s'exposerait à de réelles difficultés s'il était amené à reprendre la gestion des sites concernés.

⁷⁷ Certains sites, initialement prévus en gestion déléguée, ont été rebasculés en gestion directe à la suite de l'échec des négociations, tels l'Arena La Défense et le Stade Pierre Mauroy à Lille.

⁷⁸ Stade Yves du Manoir, Château de Versailles, Golf national, Marina de Marseille, Arena Paris Sud, Vélodrome national, Colline d'Élancourt, épreuves sur route dans la Seine et de masse, Viparis, Stade Vélodrome de Marseille, Stade de Nantes, Bordeaux, Saint-Etienne et Nice.

⁷⁹ Roland Garros, Arena Porte de la Chapelle, Stade de France, Stade de Lyon, Arena Bercy.

C - Le Stade de France, un stade « olympique et paralympique » modernisé, un contrat de mise à disposition en attente, un avenir après les Jeux toujours incertain

Le Stade de France, décidé en 1995 et construit pour la Coupe du monde de football de 1998 et, plus généralement, pour permettre à la France d'accueillir de grandes manifestations sportives internationales⁸⁰, sera en 2024 également un stade « olympique et paralympique », destiné à accueillir les matchs de rugby à 7, les épreuves d'athlétisme olympiques et paralympiques, ainsi que les deux cérémonies de clôture des Jeux olympiques et des Jeux paralympiques de Paris 2024.

Dans le cadre de la candidature de la ville de Paris, le Premier ministre s'est engagé auprès du président du CIO dans deux lettres du 5 octobre 2016, l'une portant sur les conditions d'accueil des Jeux au Stade de France, l'autre sur le montant des investissements relatifs aux ouvrages olympiques et notamment ceux de modernisation du Stade de France⁸¹.

Lors du contrôle effectué en 2018 sur l'exécution du contrat de concession du Stade de France liant l'État et le Consortium du Stade de France (CSDF)⁸², la Cour a néanmoins constaté que le concessionnaire n'avait pas été associé aux engagements pris par l'État, et qu'aucune négociation des conventions de mise à disposition du stade n'avait été entreprise, comme le contrat de concession le prévoyait pourtant.

Le référé de 2018 sur le Stade de France

Les précédents de l'Euro 2016 et de la Coupe du monde de rugby de 2007 s'étant traduits par des pertes d'exploitation correspondant aux périodes d'exclusivité accordées aux organisateurs, la Cour avait recommandé : (i) que les contrats de stade pour la Coupe du monde de rugby comme pour les Jeux soient arrêtés dans les meilleurs délais et prévoient expressément les conditions de prise en charge de ces pertes, que les organisateurs devaient incorporer dans leurs budgets prévisionnels ; (ii) que le programme de travaux de modernisation du Stade de France soit arrêté en prenant en compte les besoins liés à son exploitation au-delà des Jeux et soit financé aussi sur son modèle d'exploitation futur et non sur les seuls crédits budgétaires ; (iii) que, compte tenu du précédent de 1995 où l'État, en position de faiblesse, avait dû consentir de nombreuses garanties dans le cadre de la négociation du contrat de concession, l'avenir du Stade de France, au terme de la concession actuelle en juillet 2025, soit arrêté au plus tard au cours de l'année 2019, en privilégiant une option de désengagement des finances publiques.

Dans sa réponse en date du 20 novembre 2018, le Premier ministre a indiqué que le programme fonctionnel des travaux nécessaires à l'accueil de ces deux manifestations serait arrêté, en lien avec le GIP « France 2023 » et le COJOP, sur la base du cahier des charges établi par le CIO en juin 2018, dans la limite d'une enveloppe de 50 M€ de financements publics. Il a confirmé que l'ensemble des coûts liés au déroulement de ces événements – y compris les pertes d'exploitation subies par le concessionnaire – devraient être pris en charge par les organisateurs ce, dans un souci de maîtrise des finances publiques.

⁸⁰ En vingt-cinq ans, le Stade de France aura accueilli toutes les grandes nombreuses manifestations de rang national, européen ou mondial : championnats du monde d'athlétisme, coupe du monde de football masculine et coupe du monde de football féminine, Euro 2016 de football, finale de la *Champion's Ligue* UEFA, finale de la coupe de France de football, coupe du monde de rugby, Tournoi des VI nations, finale du TOP 14 de rugby, etc.

⁸¹ Engagements détaillés sur les modalités de mise à disposition et la période d'exclusivité consentie au CIO, sur le prix du loyer, fixé par l'État à 7,5 M€, et sur des investissements à hauteur de 70 M€.

⁸² Référé au Premier ministre S2018-2477 du 17 septembre 2018.

1 - Le programme de modernisation du Stade

L'enveloppe inscrite dans la maquette financière de la Solideo en octobre 2018 a effectivement été fixée à 50 M€₂₀₁₆ HT. Les travaux correspondants sont maintenant tous quasiment terminés, sauf ceux relatifs à la modernisation de l'installation électrique du stade et aux aménagements intérieurs du poste de commandement opérationnel (PCO), dont la livraison est attendue entre janvier et juin 2023, et ceux relatifs à la pose de butées pour les places pour les personnes à mobilité réduite (PMR), qui doivent être réalisés juste avant les Jeux. Au total, le coût global à terminaison des travaux est à ce jour estimé, après indexation, à 42,6 M€ (40,2 M€ pour le Stade y compris les travaux de piste du stade annexe et 2,4 M€ pour les abords). Les pertes d'exploitation, initialement prises en charge par la Solideo, seront finalement couvertes par le ministère chargé de sports *via* le programme 350, ce qui va donc porter le coût total du programme de modernisation à 45,7 M€⁸³. Pour ce qui concerne les aménagements temporaires incombant au COJOP, leur cahier des charges, et donc leur coût, n'avait pas été stabilisés à la date de production du présent rapport. Ils doivent être déterminés dans le cadre du contrat de mise à disposition du stade pour la partie sous maîtrise d'ouvrage du CSDF.

2 - Le contrat d'utilisation et le marché de livraison des Jeux

S'agissant de la Coupe du monde de rugby, le CSDF et le GIP « France 2023 » ont signé un contrat de mise à disposition du Stade, agréé préalablement par l'État, pour une période allant du 29 août 2023 au 30 octobre 2023, soit 63 jours. Ce contrat, qui répond à la recommandation de la Cour de faire prendre en charge l'indemnisation des pertes d'exploitation du concessionnaire pendant la période de mise à disposition, n'appelle pas d'observations particulières⁸⁴.

Pour ce qui concerne les Jeux, à moins de deux ans de leur ouverture, les modalités de mise à disposition du Stade de France ne sont en revanche toujours pas arrêtées. Elles ont en effet fait l'objet de deux discussions parallèles entre le COJOP et le CSDF : l'une, relative au contrat de mise disposition du stade, qui, s'agissant d'un événement exceptionnel, doit être formellement approuvé par l'État, à moins que ce dernier ne choisisse d'y être partie, comme le contrat de concession le lui permet ; l'autre, à la suite de la consultation lancée par le COJOP auprès du CSDF pour une prestation d'organisation opérationnelle, dans le cadre d'un marché public de gré à gré, sur lequel le CSDF était libre de répondre ou non, et pour lequel l'État ne joue aucun rôle particulier.

Les discussions sur le marché de livraison des Jeux ont été engagées de gré à gré en juin 2021. Une première offre non engageante a été rendue par le CSDF le 21 novembre 2021, sur la base d'un premier cahier des charges non encore stabilisé, suivie d'une deuxième offre non engageante rendue le 30 avril 2022, sur la base d'un cahier des charges réduit par rapport à la première offre. Une troisième offre non engageante devait être rendue le 30 septembre 2022,

⁸³ Cf. annexe n° 8.

⁸⁴ Le coût de mise à disposition du Stade, intégrant les coûts d'accueil de 10 matchs et les services fournis par le CSDF, a été fixé à 2,7 M€ HT, les frais généraux sur la période d'indisponibilité du Stade⁸⁴, à 1,3M€ HT, la facturation à prix coûtant des frais de coordination générale étant estimée à ce jour à 1,3 M€ (révisable *in fine* au réel), ainsi qu'une indemnité de 0,2 M€ par avenant au titre de la prolongation d'une semaine de la compétition par rapport aux dates initiales.

sur la base d'un cahier des charges désormais globalement stabilisé. Ces négociations ont été interrompues en novembre 2022, compte tenu des divergences substantielles persistantes entre les parties sur les aspects financiers, contractuels et opérationnels. Il revient donc au COJOP d'assurer désormais directement la livraison des différentes épreuves et cérémonies prévues au Stade de France pendant les Jeux et d'en assurer les responsabilités inhérentes tant sur le plan financier qu'organisationnel. Ce défi reste à relever.

S'agissant du contrat de stade, le COJOP souhaite une mise à disposition exclusive de l'enceinte, du 1^{er} juin au 20 septembre 2024, avec préalablement une mise à disposition non exclusive (au cours de laquelle le CSDF est censé pouvoir exploiter pleinement l'enceinte à son profit) du 15 mars au 1^{er} juin 2024. La négociation financière porte sur les frais techniques, sur le loyer et sur les pertes de revenus liées à l'impossibilité d'exploiter le stade avant ou après la mise à disposition exclusive.

À ce stade des négociations, les frais techniques s'élèveraient, hors aménagements temporaires, à 3,8 M€, le loyer s'établissant pour sa part à 12,6 M€. Ces deux dépenses ont vocation à être prises en charge en totalité par le COJOP. Le chiffrage des pertes de revenus liées à l'impossibilité d'exploiter le stade avant ou après sa mise à disposition exclusive est tributaire de la stabilisation du programme des aménagements temporaires⁸⁵ ainsi que de la durée et des périodes de travaux nécessaires à leur réalisation et susceptibles d'impacter l'exploitation du stade. Cette contrainte est d'autant plus forte que ces aménagements ne pourront être engagés qu'après la Coupe du monde de rugby, donc au mieux en novembre 2023, et devront être achevés avant le 1^{er} juin 2024. L'annulation, entre novembre 2023 et juin 2024, de plusieurs matchs de la fédération française de football (FFF) et de la fédération française de rugby (FFR) représenterait un enjeu financier considérable, nettement supérieur au coût des frais techniques et du loyer⁸⁶.

La détermination précise du planning de ces travaux d'aménagements temporaires demandés par le COJOP, permettant d'en déduire le nombre d'événements annulés et les pertes d'exploitation correspondantes, et leur optimisation, supposent que le cahier des charges de ces aménagements temporaires soit arrêté dès à présent. Il apparaît en effet peu probable que le contrat de mise à disposition du Stade puisse être signé indépendamment d'un accord sur ce point. En tout état de cause, et indépendamment de cet aspect particulier, le coût de mise à disposition du Stade de France sera nettement supérieur au montant sur lequel le Premier ministre s'était engagé en octobre 2016 (7,5 M€). La Cour rappelle que les pertes d'exploitation liées à la mise à disposition exclusive ou non exclusive de l'organisateur des Jeux et à l'indisponibilité de l'équipement en raison des travaux nécessaires aux Jeux doivent être intégralement pris en charge par le COJOP.

⁸⁵ Qui pourraient comprendre notamment l'installation de la 5G par Orange, le renforcement de l'éclairage sportif et le doublement des écrans géants, en sus de la rénovation de la piste d'athlétisme au printemps 2024.

⁸⁶ Les pertes de revenus pour le CSDF seraient celles liées à l'incompatibilité de ces travaux avec l'organisation concomitante de matchs de la FFF et de la FFR ou de concerts dans l'arène (perte de la marge contributive liée au loyer, aux revenus d'hospitalités, de nourriture et boissons, de parkings, etc.). Si tous les matchs de la FFF et de la FFR et les concerts étaient annulés, la perte d'exploitation se chiffrerait en dizaines de millions d'euros.

L'avenir du Stade de France : des incertitudes à lever

Dans sa réponse au référé précité du 17 septembre 2018 sur le Stade de France, le Premier ministre a indiqué qu'afin d'être en mesure de statuer avant la fin de l'année 2019 sur les grands principes du dispositif futur d'exploitation du Stade, le Gouvernement se doterait d'analyses prospectives solides permettant de fonder valablement les choix futurs, au regard de l'évolution économique du monde sportif. Il a ajouté que, comme l'avait recommandé la Cour, l'État privilégierait une option de désengagement des finances publiques et, à défaut, de limitation à leur strict nécessaire de ces engagements.

Sur la base des études réalisées en 2019 et 2021⁸⁷, l'État a finalement opté pour la reconduction d'une concession. L'appel d'offres doit être lancé au printemps 2023 pour une attribution au début de l'année 2025, sans pour autant écarter à ce stade l'hypothèse d'une cession évoquée par la Cour. Ce processus se déroulera donc durant la période de préparation de la Coupe du monde de rugby et des Jeux de Paris 2024 et l'avenir du Stade de France ne pourra être décidé que bien après la fin des Jeux. Ce calendrier est le plus défavorable pour l'État qui, comme en 1995, va se retrouver sous la pression tant des candidats que des fédérations sportives.

Le recours à une concession, probablement de service au sens de l'article 6, alinéa II de l'ordonnance du 26 janvier 1996, suppose de définir préalablement à la rédaction du cahier des charges de la consultation, les missions de service public assignées au Stade, d'en mesurer les conséquences sur l'équilibre économique de la future concession, de fixer notamment le *quantum* des matchs et les tarifs de location du Stade aux fédérations françaises de football et de rugby (qui relèveraient dès lors du concédant et non, comme dans la situation actuelle, de dispositions contractuelles entre le concessionnaire et les fédérations), ainsi que le niveau de l'éventuelle subvention de service public qui en découlerait⁸⁸.

Il importe en conséquence qu'avant le lancement de l'appel d'offres pour la reconduction de la concession d'exploitation du Stade de France, la question de la place et du rôle des fédérations françaises de football et de rugby soit arbitrée et que l'État, dans le cadre de la délégation de service public qu'il leur a accordée, impose les choix à même d'éviter des engagements financiers publics qui apparaîtraient à bien des égards injustifiés. Il y aurait en effet grand risque pour l'État à ouvrir la procédure avec des incertitudes ou des impasses, tant sur les missions d'intérêt général et de service public assignées au Stade que sur son usage par les fédérations sportives. En l'espèce, alors que le Stade de France a été construit pour la Coupe du monde de football de 1998, avec l'ambition d'accueillir les plus grandes manifestations internationales, objectif aujourd'hui atteint, et que ses seuls utilisateurs potentiels sur le plan sportif sont la FFF et la FFR, elles-mêmes délégataires de missions de service public, les raisons pour lesquelles le contribuable devrait intervenir n'apparaissent pas évidentes.

⁸⁷ L'État a commandé successivement deux études, une première au cabinet Roland Berger, rendue en septembre 2019 puis une seconde à un groupement piloté par Finance Consult, produite en décembre 2021.

⁸⁸ Le constat de la Cour établi en 2018 reste d'actualité. En l'absence de club résident, le seul modèle économique viable pour le Stade de France repose sur la conjugaison des manifestations sportives internationales et nationales organisées par les deux fédérations françaises de football et de rugby (huit par an en moyenne) et de spectacles culturels (huit à dix par an en moyenne), le cas échéant complétés par d'autres manifestations que permettraient des investissements structurants optimisant la capacité du stade et notamment la valeur économique des hospitalités, essentielles pour en assurer la rentabilité.

II - La sécurité : des responsabilités à clarifier, une programmation opérationnelle à décliner, un défi capacitaire à relever

Dans le cadre de la candidature à l'accueil des Jeux, l'État a formulé des garanties en matière de sécurité, traduites ensuite dans le contrat de « ville-hôte » et dans la loi olympique⁸⁹. Ces engagements ont conduit l'État et l'organisateur à signer, en janvier 2021, un protocole de sécurité des Jeux établissant la répartition des responsabilités : la prise en charge de la sécurité des sites de compétition, du village des athlètes et du village des médias et de leurs abords immédiats incombe au COJOP, tandis que la sécurisation des espaces publics relève de l'État, qui pourra également reprendre la main sur l'ensemble des dispositifs en cas de crise majeure. Les collectivités territoriales se chargeront de la sécurisation des zones de célébration et des événements qu'elles organisent.

A - Une gouvernance complexe à resserrer, un partage des responsabilités entre l'État et le COJOP à actualiser

1 - Une gouvernance à adapter à la phase opérationnelle

Le ministre de l'intérieur, compétent en matière d'ordre public et de sécurité, est l'autorité décisionnelle en matière de sécurité des Jeux, sous l'autorité du Premier ministre. Il s'appuie sur le coordinateur national de la sécurité des Jeux (CNSJ), placé sous l'autorité fonctionnelle du DIJOP qui est le garant d'une approche globale des risques dans une logique de *continuum* des opérations de sécurité entendues au sens large (sécurité, sûreté et secours) et de la coordination entre toutes les parties prenantes.

Le délégué interministériel préside le Comité stratégique de sécurité (COSTRAT)⁹⁰ qui, dans la phase de mise en œuvre opérationnelle, joue un rôle essentiel. Conformément à une recommandation de la Cour, il a été élargi aux responsables des grandes directions opérationnelles (à savoir le directeur général de la police nationale [DGPN], le directeur général de la gendarmerie nationale [DGGN], le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises [DGSCGC], ainsi que la préfète de police de Marseille), dont le fort niveau d'engagement conditionnera la réussite de l'évènement.

⁸⁹ Articles 17-1 et 17-2 du contrat de ville-hôte : « la responsabilité pour toutes les questions de sécurité liées aux Jeux (y compris les aspects financiers, opérationnels et de planification y afférents) incombe aux Autorités du Pays hôte, lesquelles prendront toutes les mesures nécessaires afin de garantir la tenue des Jeux dans la paix et la sécurité. ». Ces dispositions du contrat de ville-hôte sont conformes aux termes de la lettre de garantie adressée par le Premier ministre au Président du CIO le 3 août 2016, qui précise que l'autorité suprême en matière de sécurité des Jeux revient au ministère de l'intérieur.

⁹⁰ Composé du coordonnateur national de la sécurité des Jeux, du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), du chef d'État-Major des armées, du directeur général de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), du préfet de police de Paris, du directeur général du COJOP, du directeur général de la Solideo et de la secrétaire générale de la ville de Paris en sa qualité de ville-hôte.

Par ailleurs, la DIJOP pilote une quinzaine de comités réunissant régulièrement les représentants des services de l'État, de la mairie de Paris, du COJOP et de la Solideo⁹¹. Au-delà, la Cour a relevé que la sécurité des Jeux était abordée dans plus d'une quarantaine de comités et groupes de travail pilotés par la DIJOP, la CNSJ ou le COJOP. Il convient d'arrêter les conclusions de ces groupes de travail et de procéder à une rationalisation drastique de cette comitologie. La DIJOP et la CNSJ doivent se recentrer sur les enjeux stratégiques et politiques. Les procédures d'arbitrage, notamment pour ce qui concerne les enjeux sécuritaires, doivent être stabilisées au niveau adéquat, en assurant une complète traçabilité des décisions prises à tous les niveaux. Il convient en outre de s'assurer de la capacité à rendre, dans des délais contraints, les arbitrages qui relèvent d'une coordination interministérielle.

2 - Une actualisation indispensable du protocole État-COJOP

L'élaboration conjointe, par l'État et l'organisateur, d'une stratégie globale de sécurité et sa déclinaison par site, la mise en place de règles de gouvernance et de coordination entre les parties et la répartition précise de leurs responsabilités respectives sur le plan opérationnel comme en matière de financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à la sécurité, sont des éléments déterminants pour la bonne organisation de la sécurité des Jeux. Le partage des responsabilités entre l'État et l'organisateur, établi en janvier 2021 dans le cadre d'un Protocole État-COJOP, nécessite des ajustements pour assurer la cohérence d'ensemble de la répartition des tâches en matière de sécurité. Son actualisation, qui était censée intervenir avant la fin de l'année 2022, devra notamment prendre en compte les enjeux de sécurité portant sur l'organisation du « *Relai de la flamme* » et de la cérémonie d'ouverture sur la Seine, est indispensable dans la phase de planification budgétaire et opérationnelle qu'il convient d'achever maintenant rapidement.

B - Un plan global de sécurité à arrêter, une programmation opérationnelle à décliner

La sécurité des Jeux olympiques et paralympiques repose sur la définition d'un plan global de sécurité pour les Jeux, décliné dans une série de documents-cadres dont l'actualisation et la finalisation étaient en cours à la date de production du présent rapport.

La stratégie globale de sécurité, définie conjointement par les services de l'État et le COJOP, repose sur une analyse des risques qui doit être actualisée en permanence. La création du centre de renseignement olympique, instance de coordination des différents services de renseignement rattachée au Coordinateur national de la sécurité des Jeux, a pour but d'y contribuer. Si les menaces de nature criminelle, délictuelle, terroriste, cyber, contestataire, accidentelle, naturelle ou encore sanitaire doivent être particulièrement suivies, il convient également d'être attentif aux enjeux d'acceptabilité par la population des contraintes et désagréments liés à l'organisation des Jeux, qu'il s'agit de prévenir autant que possible.

⁹¹ Elle préside notamment un comité exécutif « sécurité privée » et un comité exécutif « sécurité civile et risques sanitaires » réunissant, selon un rythme trimestriel pour le premier et semestriel pour le second, les administrations compétentes, les organisations et associations professionnelles et les organisateurs de la Coupe du monde de rugby 2023 et des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

Le plan global de sécurité des Jeux olympiques et paralympiques préparé conjointement par l'État et l'organisateur n'est pas à ce jour stabilisé. Le caractère foisonnant des comités et des documents qui en découlent nécessite davantage de clarté. Il est désormais impératif de rendre les décisions nécessaires et d'arrêter ce plan pour entrer en phase de planification opérationnelle et d'organisation des moyens, à moins d'un an de la Coupe du monde de rugby et à dix-huit mois des Jeux. La déclinaison opérationnelle de l'ensemble de ces plans est indispensable pour pouvoir éprouver ces dispositifs lors de périodes de tests et de mise en situation réelle, notamment lors de la Coupe du monde de rugby en septembre 2023. L'articulation entre l'État et le COJOP, mise en place de manière théorique dans le protocole de partage des responsabilités, doit maintenant être consolidée et éprouvée dans sa phase opérationnelle.

Deux manifestations à fort enjeu de sécurité, le « *Relai de la flamme* » et la cérémonie d'ouverture, dont le coût de la sécurité et la répartition du financement entre les pouvoirs publics et l'organisateur n'ont pas à ce jour été précisément établis, doivent faire l'objet d'une attention particulière et être déclinées rapidement dans leurs modalités opérationnelles. Il est de même indispensable de décliner les dispositifs de sécurité et d'accueil, notamment des personnes accréditées, dans les aéroports.

C - Des risques majeurs à circonscrire

Trois risques doivent être impérativement maîtrisés et faire l'objet d'une attention particulière.

Le risque Cyber est probablement aujourd'hui l'un des risques majeurs, compte tenu des enjeux médiatiques et économiques associés aux Jeux. Comme l'ont montré les précédents des Jeux olympiques d'hiver de PyeongChang en 2018 et des Jeux olympiques d'été de Tokyo en 2021, ce type de manifestation planétaire est devenu une cible pour des cyberattaques, dont les finalités peuvent être multiples (crapuleuses, étatiques ou revendicatives) en vue d'en déstabiliser l'organisation. Ce risque est effectivement pris en compte par l'État comme par l'organisateur.

La Cour a recommandé une clarification du rôle et des responsabilités des différents acteurs et notamment de l'ANSSI, du ministère de l'Intérieur et des prestataires, de même que l'élaboration d'un plan de cybersécurité global pour l'ensemble des acteurs des Jeux (villes, hôpitaux, opérateurs de transports, autres, etc.). La gouvernance de la cybersécurité a finalement été formellement confiée à l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) lors de la réunion du Conseil olympique et paralympique du 25 juillet 2022. L'ANSSI est chargée d'établir la liste de l'ensemble des systèmes d'information liés aux Jeux, pour lesquels des plans spécifiques d'action devaient être élaborés à l'automne 2022, ainsi qu'un partage des rôles et des coûts entre le COJOP et les entités concernées. L'ANSSI bénéficiera de l'appui de prestataires privés pour mettre en œuvre les actions de sécurisation nécessaires. La gouvernance et la stratégie retenues étaient censées être présentées avant la fin de l'année 2022 aux autorités ayant à en connaître.

Concernant l'hébergement des données à caractère personnel des participants aux Jeux, la solution retenue pour en assurer la conformité aux règles françaises et européennes, arbitrée en mai 2022, est en cours de mise en œuvre. Les coûts afférents seront pris en charge par le CIO. Les contrats entre les différentes entités sont en cours de finalisation et la CNIL et l'ANSSI s'assureront de l'architecture contractuelle globale et de ses prolongements en matière opérationnelle. Une attention particulière doit être portée à leur mise en œuvre.

S'agissant des risques terroristes pour lesquels le schéma national d'intervention a été renforcé ces dernières années, il convient de s'assurer du déploiement effectif du contrat capacitaire interministériel de lutte contre le terrorisme NRBC et d'en assurer le financement.

Enfin, le risque sanitaire doit faire l'objet d'une attention particulière. La planification cohérente des moyens médicaux, sanitaires et de protection civile doit être conduite dans les meilleurs délais, compte tenu des risques de tension capacitaire pesant sur le système hospitalier francilien où la tension en période de congés estivaux sera d'autant plus accentuée, comme sur les équipes de sécurité civile. En effet, il apparaît que le COJOP et l'État solliciteront l'utilisation du même type de ressources humaines médicales et soignantes (médecins urgentistes et infirmiers), ainsi que de sécurité civile (secouristes), notamment pour couvrir le village olympique et les sites de compétition et d'entraînement. Une annexe "secours-transferts hospitaliers" doit fixer la répartition des compétences et la prise en charge financière en conséquence. Sur proposition de la DIJOP, le ministre de la santé a confié à l'IGAS la mission de s'assurer de la capacité du système francilien à absorber le surcroît d'activité généré par les Jeux ainsi qu'à maintenir une capacité de réponse aux événements de crise et aux imprévus. La mission doit rendre son rapport pour février 2023 et considérera de fait le concours apporté par les associations de sécurité civile aux services d'urgence (SAMU/SMUR et SAU).

D - Des défis capacitaires à relever, des solutions technologiques à planifier

La mise en œuvre des dispositifs de sécurité publique comme de sécurité sanitaire suppose la mobilisation en Île-de-France de moyens humains et matériels bien au-delà des capacités présentes dans cette région⁹² et même, s'agissant de la sécurité privée, au-delà des capacités présentes sur le territoire national.

Les pouvoirs publics et l'organisateur ont pris la mesure du déficit capacitaire de la sécurité privée. Ils ont mis en place des actions visant à restaurer l'attractivité de cette branche professionnelle, qui présente de longue date des fragilités structurelles qui ne pourront cependant être traitées d'ici aux Jeux. Ce défi capacitaire ne pourra donc être pleinement relevé et il importe dès à présent de planifier les scénarios alternatifs. Compte tenu de la probable substitution, pour partie, des forces de sécurité intérieure à la sécurité privée pour des missions incombant à l'organisateur, la planification des moyens à engager doit être également anticipée et leur financement assuré par le COJOP.

Les forces de sécurité intérieure doivent elles-mêmes relever un défi capacitaire. Les directions opérationnelles doivent dès à présent planifier les besoins en effectifs et proposer les mesures à même d'assurer la meilleure disponibilité des effectifs comme les mesures de redéploiement incontournables. L'acceptabilité des Jeux par la population suppose, dans le même temps, d'assurer un équilibre entre les missions de sécurité liées aux Jeux et la permanence des mesures de sécurité sur l'ensemble du territoire. Ce défi reste, lui aussi, à relever.

En raison de ces multiples contraintes, il est indispensable d'assurer la montée en charge et le recours aux réserves opérationnelles de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des armées. Il convient également de prévoir les conditions d'appel aux forces armées sur des missions

⁹² Les premières estimations établies en 2020 et 2021 conduisaient à un besoin quotidien de 22 000 à 33 000 agents de sécurité privée, de 35 000 agents des forces de sécurité intérieure et de 10 000 militaires.

qui doivent être strictement définies et d'ores et déjà planifiées, afin de limiter les perturbations que causent ce type d'opérations, notamment pour l'armée de terre. Enfin, compte tenu des délais de leur mise en œuvre et de l'éventuelle nécessité de procéder à des adaptations législatives et réglementaires, les innovations technologiques qui pourraient être déployées pour assurer une meilleure sécurité des Jeux et réduire les besoins doivent être arbitrées et financées sans délai.

E - Un coût de la sécurité des Jeux à établir

Le coût prévisionnel global de la sécurité pour les Jeux de Paris 2024 et sa répartition entre l'État et l'organisateur ne peut en l'état être précisément établi. Cela suppose que la déclinaison opérationnelle des plans de sécurité pour les différents sites olympiques soit achevée et les moyens à mettre en œuvre identifiés et précisés, et que le protocole de sécurité signé entre l'État et le COJOP ait été actualisé. Le budget prévisionnel de sécurité du COJOP a fait l'objet d'une première réévaluation en décembre 2020. Il doit être révisé en conséquence et prendre notamment en compte les dépenses non encore prévues telles celles relatives à la cérémonie d'ouverture ou au Relai de la flamme. Les coûts de sécurité à la charge de l'État doivent être identifiés dans chaque mission et programme et recensés globalement dans le document de politique transversale que la Cour a recommandé d'établir pour l'ensemble des ministères.

III - Les transports : une gouvernance à parfaire, des infrastructures à livrer dans les délais, une planification des mobilités à assurer, un enjeu budgétaire à maîtriser

Avec treize millions de touristes attendus, 600 000 spectateurs et 200 000 personnes accréditées à transporter chaque jour, l'organisation des transports constitue un défi majeur pour l'organisateur, pour l'autorité organisatrice des transports et ses opérateurs de transport, ainsi que pour les collectivités hôtes.

Condition essentielle de la réussite des Jeux, la question des transports recouvre deux problématiques distinctes : d'une part, celle des déplacements des 15 000 athlètes et des personnes accréditées (dont 20 000 journalistes) et, d'autre part, celle de l'acheminement vers les sites olympiques des spectateurs, dont près de 35 % en provenance de l'étranger. À ces enjeux de convoyage et de gestion des flux s'ajoute la nécessité de respecter les engagements d'excellence environnementale et d'accessibilité inscrits dans le dossier de candidature de la Ville de Paris.

Le COJOP, opérateur exclusif du transport des personnes accréditées, s'est engagé à ce que 85 % des athlètes soient hébergés à moins de 30 minutes de leur site de compétition et à ce que la totalité d'entre eux puissent s'entraîner à moins de vingt minutes du village des athlètes. Pour y parvenir, plusieurs dizaines de voies et portions de voies doivent être réservées aux différents véhicules composant la flotte olympique. Pour ce qui concerne le transport des spectateurs placé sous la responsabilité d'Île-de-France Mobilités (IDFM), autorité organisatrice des transports en Île-de-France, l'engagement pris prévoit que l'intégralité du public puisse se rendre en transports en commun sur les sites de compétition et sortir de ceux-ci dans un délai maximal d'une heure.

A - Une gouvernance désormais mieux structurée, une dimension interministérielle à préserver

Comme la Cour l'a recommandé, la comitologie foisonnante (stratégique *via* un comité des mobilités présidé par la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), et opérationnelle *via* de multiples groupes de travail associant l'ensemble des acteurs), instaurée dans la phase de planification et qui a joué tout son rôle, nécessitait d'être resserrée pour aborder la phase opérationnelle. Celle-ci suppose que les nombreuses réflexions engagées (plan de transport, gestion des flux, accessibilité, travaux de voirie, etc.) débouchent sur des décisions rapides et adaptées à chaque échelle.

Le nouveau comité stratégique des mobilités, installé en octobre 2022 et présidé par le ministre chargé des transports, dont le secrétariat est assuré par la DIJOP, répond à cette attente. Il en va de même de la réorganisation des groupes de travail et de la mise en place des comités de pilotage départementaux placés sous l'autorité des préfets, en lien avec les élus et les différents acteurs des mobilités. Si cette évolution de la gouvernance est favorable, il convient néanmoins de préserver la dimension interministérielle dans le traitement des sujets, notamment pour ce qui concerne la sécurité et l'accessibilité

B - Des risques réels sur les projets d'infrastructures

La densité du réseau de transports collectifs en Île-de-France, le choix d'une relative compacité des sites olympiques et l'existence d'un programme d'investissements préalable à la candidature ont permis d'éviter de nouveaux investissements dans les infrastructures de transports pour les Jeux. Toutefois, certains engagements structurants ambitieux pris par l'État, par la Société du Grand Paris (SGP) et par la société nationale des chemins de fer (SNCF), concernant les lignes 15, 16 et 17 du Grand Paris Express, les deux lignes TGV Paris-Nice et Paris-Toulouse ou encore la liaison Charles-de-Gaulle Express, ne seront pas tenus.

Plusieurs opérations d'infrastructures, prévues ou non dans le dossier de candidature mais qui participeront fortement à la bonne tenue des Jeux, présentent des risques majeurs du fait de calendriers d'ores et déjà tendus et sans véritable marge de manœuvre. Si elles n'étaient pas achevées pour les Jeux, il en résulterait une tension difficilement soutenable sur les lignes fortement sollicitées, avec les risques associés d'incidents et d'engorgements pour les usagers du quotidien. De tels phénomènes contribueraient à dégrader fortement l'acceptabilité de l'événement pour la population.

C'est notamment le cas du chantier Éole, qui doit assurer une amélioration de la desserte de l'Arena de Paris La Défense, et du réaménagement associé de la Porte Maillot, qui a un impact sur le réseau des voies olympiques et paralympiques devant desservir les sites situés dans Paris⁹³. Les prolongements de la ligne 14 sont également stratégiques, plus particulièrement pour la partie nord qui, *via* la gare de Saint-Denis-Pleyel et le franchissement urbain Pleyel associé, permettra de desservir le Stade de France, le centre aquatique olympique et le village des athlètes, et dont

⁹³ Ce réaménagement de la Porte Maillot concerne également les nouvelles connexions du RER E et du T3 Ouest, ce qui facilite l'accès à certains sites olympiques compte tenu des correspondances avec les lignes 1 du métro et C du RER. Ce site accueillera également les membres du CIO et de l'IPC.

la mise en service est prévue au premier semestre 2024 sur la base d'un calendrier désormais très serré⁹⁴. Pour sa part, le franchissement urbain Pleyel répond à un enjeu majeur d'accès au Stade de France depuis les installations du village des athlètes et doit permettre l'interconnexion entre la future gare du Grand Paris Express, située à l'ouest du faisceau ferroviaire, et la gare du RER D, située à l'est. Le réaménagement de la gare du Nord est également important pour les Jeux. Cette gare constitue en effet une porte d'entrée pour les voyageurs européens et internationaux par sa connexion avec l'aéroport Charles de Gaulle *via* le RER B et le Transmanche. Elle est également un véritable barycentre des flux rejoignant les sites.

Compte tenu de leur importance cruciale pour la réussite de la gestion des flux de spectateurs et d'usagers du quotidien, ces infrastructures (Éole/Porte Maillot, ligne 14, franchissement urbain Pleyel) doivent impérativement être livrées dans les délais prévus. À la date de production du présent rapport, les calendriers de réalisation de ces différents ouvrages restaient compatibles avec l'échéance des Jeux. Toutefois, en l'absence de véritables marges de manœuvre calendaires et de solutions alternatives, la conduite de ces opérations nécessite une vigilance accrue, voire de nouvelles décisions pour en assurer la livraison dans les temps. Il est donc indispensable d'en assurer un suivi renforcé, de définir les mesures permettant de garantir les délais et de prévoir les différents scénarios de mise en service intégrant les risques identifiés de non-livraison.

Enfin, l'accessibilité totale des sites olympiques à vélo n'étant plus envisageable, il importe de stabiliser rapidement la carte des voies cyclables olympiques susceptibles d'être établies dans les délais et d'en assurer la réalisation.

C - Des plans de transports à finaliser, une gestion des flux à assurer

Deux engagements forts ont été pris pour les Jeux : d'une part, 100 % des sites de compétition doivent être accessibles en transports en commun ; d'autre part, l'accessibilité de ces sites aux personnes à mobilité réduite doit être garantie. Cela suppose la mise en place d'une offre supplémentaire au regard de ce qui est habituellement proposé en période estivale, correspondant globalement à celle habituellement pratiquée en heure de pointe le reste de l'année. Les opérateurs de transports doivent donc relever un défi capacitaire, en assurant la disponibilité des matériels et des personnels et celui de la gestion des flux et de la capacité d'adaptation en temps réel afin de permettre la fluidité des déplacements, essentielle pour la bonne tenue des Jeux mais également pour la gestion de la sécurité publique. Ces deux enjeux de transports et de sécurité sont intimement liés.

Après plusieurs mois de travaux de modélisation, IDFM et les opérateurs de transport sont entrés dans la dernière phase de préparation des premières versions stabilisées des plans de transport, annoncées pour la fin de l'année 2022. Ils consistent à détailler pour chaque site de compétition la façon dont il est desservi, en précisant notamment les gares/stations d'accès, les lignes utilisées, les horaires et le nombre de navettes/trains les desservant. L'adoption de ces plans de transport est indispensable pour déterminer et planifier les renforts d'offre à mettre en œuvre et s'assurer de la disponibilité et de la maintenance des infrastructures, matériels roulants et personnels nécessaires. Sur ce dernier aspect pour lequel, compte tenu des inconnues demeurant sur les renforts d'offre à mettre en place et donc les moyens à mobiliser, la forte sensibilité de la question sociale en période estivale et d'ouverture à la concurrence nécessitera en amont un dialogue social robuste.

⁹⁴ Un mois de marche à blanc est ainsi planifié en mai 2024 pour une mise en service commerciale en juin 2024.

Ces plans de transport nourriront également la démarche de gestion des flux, qui repose en amont sur l'information des usagers du quotidien (habitants, employeurs, responsables de grands équipements, commerces) afin de limiter l'impact négatif des Jeux sur leurs déplacements et pour anticiper les difficultés pendant les compétitions et, le cas échéant, réorienter certains flux. Cette bonne gestion des flux suppose également la mise en place d'une signalétique temporaire adaptée et des mesures d'organisation de la circulation à l'intérieur des espaces de transport, et de gestion des flux sur l'espace public avec des zones d'attente des spectateurs avant leur entrée sur le réseau de transports collectifs. Cette démarche récemment engagée, indispensable pour assurer la fluidité des déplacements et la bonne desserte des sites ainsi que la sécurité publique, est à poursuivre.

Pour ce qui concerne l'accessibilité, l'état actuel du réseau de transports collectifs francilien en assure d'ores et déjà une part et des programmes pluriannuels de mise en conformité par IDFM et les opérateurs ont été engagés de longue date. Des faiblesses structurelles subsistent toutefois, notamment dans le métro parisien pour les usagers en fauteuil roulant. Il paraît peu probable que cet engagement d'accessibilité puisse être intégralement tenu, si bien que des mesures alternatives aux transports en commun doivent être rapidement arrêtées. L'objectif de mise à niveau du parc de taxis a été retenu. Il convient désormais d'en assurer le déploiement, non acquis à ce jour. Il en va de même pour la mise en œuvre du dispositif de navettes réservées aux personnes à mobilité réduite, pour lequel les difficultés opérationnelles sont loin d'être levées.

La sécurité des voyageurs est un enjeu majeur à intégrer nécessairement aux plans de transport. En effet, toute entrave à la circulation (panne, mouvement de grève ou de contestation, bagage abandonné, malaise voyageur, acte de violence, etc.) pouvant générer des réactions en chaîne et des conséquences dans la gestion des flux, la diffusion d'une information fiable, homogène et sécurisée est primordiale pour orienter, en temps réel, les spectateurs vers leur destination en limitant les effets d'encombrement. L'orientation et la gestion des 600 000 spectateurs attendus pour la cérémonie d'ouverture exigent un travail préparatoire approfondi, notamment pour guider ce public vers des zones prédéfinies et contenir l'affluence le long de la Seine. Dès lors, des moyens humains et technologiques doivent être identifiés pour optimiser la gestion des flux et leur sécurité. La billetterie numérique nominative mise en place par le COJOP est une opportunité pour assurer un accompagnement personnalisé des spectateurs en les informant en continu sur les évolutions du trafic. Complétées par des dispositifs signalétiques et par des informations audio et visuelles, les procédures de guidage doivent impérativement être testées et évaluées avant les Jeux.

Dans ce contexte, la gestion et la sécurisation des parcours depuis l'entrée de chaque spectateur sur le territoire français, notamment dans les zones aéroportuaires, jusqu'à son départ, constitue un autre volet essentiel pour la réussite des Jeux. La gestion des flux et des temps d'attente à l'arrivée et au départ des aéroports représentent des enjeux d'information, de sûreté⁹⁵, d'ordre et de sécurité publics qui concerneront l'accompagnement des ressortissants français, de l'Union européenne et internationaux. Il s'agira de combiner la prise en charge des voyageurs réguliers durant la saison estivale et l'accueil des spectateurs et des personnes accréditées, dont les athlètes, venus en France pour les Jeux. L'évaluation des flux doit être établie par les organisateurs des Jeux et par les gestionnaires d'aéroports et supervisée par la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

⁹⁵ La sûreté dans les aéroports correspond aux mesures visant à réduire le risque de malveillances susceptibles de causer des dommages aux personnes et aux biens, comme les actes de terrorisme. Ces mesures sont le contrôle et le filtrage des passagers et de leurs bagages au moment de l'enregistrement et de l'embarquement.

La coordination des centres opérationnels et de commandement des opérateurs doit également être assurée. L'échange du renseignement d'ambiance et l'envoi des unités opérationnelles sur le terrain doivent favoriser l'appui mutuel des forces de sécurité, avec la police ferroviaire de la SNCF (Surveillance générale, SUGE), le groupement de protection et de sécurité des réseaux de la régie autonome des transports parisiens - RATP (GPSR) et les agents de sécurité privée. Des modules de formation spécifiques devraient être développés avant les Jeux pour favoriser cette articulation. Un meilleur déploiement de la vidéoprotection est enfin indispensable pour améliorer la sécurité sur les axes, dans l'espace public et dans les transports. Les systèmes d'intelligence artificielle, permettant un gain de performance dans le traitement de l'information, doivent être étudiés et testés pour assurer une réactivité plus forte dans la gestion des flux et dans leur sécurisation à l'occasion des Jeux.

D - Un retard à combler sur le transport des personnes accréditées

Le respect des engagements pris devant le CIO pour assurer les déplacements des athlètes et personnes accréditées suppose, d'une part, la réalisation de voies olympiques réservées, placées sous la responsabilité des pouvoirs publics et, d'autre part, la mise en place d'une offre de transports spécifique par le COJOP.

Pour ce qui concerne les infrastructures, le cadrage juridique des voies olympiques et paralympiques est désormais quasiment achevé à la suite de la publication le 6 mai 2022 du décret définissant leur linéaire. S'agissant de leur réalisation, si les dates de livraison ont été décalées pour l'ensemble des maîtres d'ouvrage, elles restent compatibles avec le calendrier des Jeux, si toutefois le linéaire arbitré n'est pas remis en cause. Néanmoins, les modalités de gestion, par la Préfecture de police, de la police de circulation et de stationnement sur ces voies pour en garantir la disponibilité restent à préciser. Il convient en outre d'être attentif aux contraintes imposées aux usagers habituels de ces voies, notamment dans le centre de Paris.

En revanche, des inquiétudes, notamment calendaires, demeurent sur le déploiement des modalités de transport des personnes accréditées, du point de vue des matériels, de la logistique associée et des conditions de mise en œuvre. S'agissant des véhicules individuels, pour lesquels la négociation engagée avec Toyota n'est pas achevée, le recrutement de plusieurs milliers de chauffeurs, au-delà du recours aux volontaires permis par la charte du volontariat, reste un défi à relever. Pour ce qui concerne les bus et cars, la disposition législative permettant au COJOP de confier une partie de ces missions à IDFM devait permettre d'en simplifier le déploiement. Si la consultation relative au marché pour l'exploitation des transports accrédités des Jeux a été lancée fin juillet 2022, elle nécessite un respect scrupuleux du calendrier programmé. Des opérations connexes (mise en accessibilité des bus, aménagement du dépôt provisoire), tributaires de procédures administratives lourdes et nécessitant la passation de marchés publics, doivent être programmées rapidement. Compte tenu des volumes en jeu, il apparaît crucial de pouvoir mettre à disposition les véhicules concernés dans les meilleures conditions pour les prestataires qui seront retenus. Enfin, dès lors que les différents volets du partenariat entre le COJOP et IDFM sont lancés ou en passe de l'être, il importe désormais de conclure au plus vite la convention entre le COJOP et IDFM permise par la loi.

E - Des enjeux budgétaires à préciser

Le coût final des investissements réalisés ne peut pas à ce jour être établi, notamment pour ce qui concerne les accessibilités, pour lesquelles les programmes de travaux ne sont pas encore stabilisés. Si les opérations d'aménagement routier financées par la Solideo ne présentent pas aujourd'hui de risques identifiés de retards ou de surcoûts, les dépenses réelles relatives à l'aménagement des voies olympiques et paralympiques doivent être désormais rapidement établies. Pour ce qui concerne les dépenses liées à l'offre de transport, qu'elles relèvent de l'autorité organisatrice des transports ou du COJOP, elles ne sont pas circonscrites en l'absence des plans de transport stabilisés. Le financement du surcoût de l'offre de transport à déployer et les conditions de sa prise en charge par les opérateurs de transport dans le cadre contractuel habituel de l'autorité organisatrice des transports suppose l'identification indispensable de ces coûts spécifiques aux Jeux. Celle-ci conditionne la conclusion des avenants à passer avec les opérateurs, qui apparaît désormais urgente. À ce titre, une attention particulière doit être portée au poste « Transports » dans le cadre de la révision budgétaire engagée par le COJOP. Il convient donc de stabiliser rapidement le chiffrage des coûts et la répartition des financements entre le COJOP et IDFM.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les décalages successifs du calendrier de signature des conventions d'utilisation des sites exposent désormais le COJOP à un risque fort, du fait des conséquences en chaîne qui en résultent sur la préparation des Jeux. La démarche innovante d'externalisation de tout ou partie de l'organisation des compétitions et de la livraison des services se heurte à de nombreuses difficultés et le glissement progressif du calendrier de signature des marchés correspondants constitue désormais un risque avéré. Il est donc impératif d'établir un calendrier définitif de signature des conventions d'utilisation des sites, des conventions-cadres avec les villes-hôtes et des marchés d'externalisation, dont la Cour avait recommandé qu'il n'aille pas au-delà de l'année 2022 au risque d'exposer le COJOP à de réelles difficultés dans la gestion de ces sites. Il est urgent que ces conventions et marchés soient signés dans les meilleurs délais, dès le début de l'année 2023.

S'agissant du Stade de France, le programme d'investissements de modernisation retenu, ses modalités de financement et son exécution n'appellent pas d'observations. En revanche, le contrat de mise à disposition du stade pour les Jeux n'est toujours pas signé et la prise en charge par l'organisateur de l'indemnisation des pertes d'exploitation liées à sa mise à disposition exclusive n'est pas assurée. Quant à l'avenir du stade, qui ne pourra être décidé qu'après les Jeux, la place et le rôle des fédérations françaises de football et de rugby, au cœur du seul modèle économique viable, doivent être arbitrés avant le lancement de l'appel d'offres de la future concession de service. Les missions d'intérêt général et de service public qui lui sont assignées doivent préalablement être définies.

Le plan global de sécurité des Jeux doit être dès à présent stabilisé et sa déclinaison opérationnelle engagée. Le protocole entre l'État et le COJOP de janvier 2021 doit être actualisé. Il s'agit d'anticiper le risque capacitaire et, notamment, la probable insuffisance de la sécurité privée.

Il paraît de même nécessaire de finaliser les plans de transport et d'en assurer la déclinaison opérationnelle, ainsi que d'accélérer les travaux relatifs à la gestion des flux, à leur sécurisation, y compris en zones aéroportuaires, et d'organiser l'information des usagers pour faciliter l'acceptabilité de l'événement par la population. Pour la sécurité comme pour les transports, les coûts afférents doivent être précisés et leur financement assuré.

La Cour formule en ce sens les recommandations suivantes :

- 6. signer dès le début de l'année 2023 toutes les conventions d'utilisation des sites et les marchés de livraison externalisés qui auraient dû l'être avant la fin de l'année 2022 (COJOP, DIJOP) ;*
 - 7. stabiliser les plans de gestion site par site et en assurer au cours du premier semestre 2023 la déclinaison opérationnelle et territoriale (COJOP, DIJOP) ;*
 - 8. finaliser avant la fin du premier semestre 2023 le plan global de sécurité des Jeux et en assurer la déclinaison opérationnelle et territoriale (COJOP, DIJOP, ministère de l'Intérieur) ;*
 - 9. actualiser le protocole de sécurité État-COJOP (COJOP, DIJOP, ministère de l'Intérieur) ;*
 - 10. stabiliser les besoins de sécurité privée et établir les mesures alternatives pour pallier ses probables carences (COJOP, DIJOP, ministère de l'Intérieur) ;*
 - 11. planifier l'emploi des forces de sécurité intérieure en veillant à l'équilibre entre la couverture des besoins pour les Jeux et de ceux de la sécurité sur l'ensemble du territoire national (ministère de l'Intérieur) ;*
 - 12. finaliser avant la fin du premier semestre 2023 les plans de transport site par site et engager leur déclinaison opérationnelle (DIJOP, IDFM, RATP, SNCF, PRIF, PP, COJOP) ;*
 - 13. accélérer les travaux relatifs à la gestion des flux et à l'information des usagers et prendre les mesures nécessaires (DIJOP, IDFM, RATP, SNCF, PRIF, PP, COJOP).*
-

Chapitre V

Les incertitudes affectant l'équilibre du budget du COJOP et l'établissement du coût global des Jeux

Le COJOP s'est inscrit dès l'origine dans une démarche de maîtrise des coûts des Jeux, en lien avec la « *nouvelle norme* » de l'Agenda 2020 du CIO⁹⁶. Le 2 mars 2018, le conseil d'administration du COJOP a adopté en conséquence un premier budget pluriannuel établi à 3,8 Md€_{courants}⁹⁷, conforme au budget de candidature et en ligne avec les précédents budgets d'organisation des Jeux olympiques⁹⁸, avec un objectif affiché de tenir l'exigence de Jeux sobres et d'un coût maîtrisé.

Ce budget, supposé prendre en charge l'ensemble des dépenses liées aux Jeux à la charge de l'organisateur⁹⁹, est financé exclusivement par des ressources privées en provenance du CIO, des contrats de partenariat signés avec les entreprises ainsi que de la billetterie et des hospitalités, à l'exclusion d'une subvention publique de 100 M€ accordée par l'État, la ville de Paris et la région Île-de-France¹⁰⁰ pour l'organisation des Jeux paralympiques. Pour autant, l'État a souscrit, à la demande du CIO, nombre d'engagements financiers substantiels repris dans le contrat de ville-hôte (exonérations fiscales diverses, garanties relatives au remboursement des avances du CIO en cas d'annulation totale ou partielle des Jeux et, plus globalement, en cas de déficit final du budget du COJOP) qui exposent fortement les finances publiques et justifient que les pouvoirs publics mettent en place des mécanismes de suivi et de contrôle étroits de l'exécution du budget du COJOP.

⁹⁶ Le CIO a adopté plus de 100 mesures, portant sur la révision des services et prescriptions, supposées permettre d'économiser jusqu'à plus d'1 Md\$ sur le budget d'organisation des Jeux.

⁹⁷ 3,6 Md€₂₀₁₆ dans le budget de candidature, soit 3,8 Md€ courants sur la base d'une inflation prévisionnelle moyenne de 1,4 % par an.

⁹⁸ Même si cette comparaison est délicate en raison de périmètres budgétaires différents tenant à des contextes institutionnels et stratégiques nationaux différents. Le budget s'est élevé à 2,38 Md£ pour Londres, à 2,6 Md€ pour Rio. Il était de 3,4 Md\$ pour Tokyo avant report.

⁹⁹ Aménagements temporaires des sites olympiques de compétition, d'entraînement et autres, aménagements des sites temporaires, et l'ensemble des dépenses de services aux Jeux (location et gestion de ces sites, organisation des compétitions, services aux spectateurs, sécurité des sites, transports des accrédités, etc.).

¹⁰⁰ Soit 80 M€ pour l'État, 10 M€ pour la ville de Paris et 10 M€ pour la région Île-de-France.

Par ailleurs, nombre d'engagements ont été pris par l'État et les collectivités-hôtes relatifs, notamment, à la sécurité et la sûreté publiques, aux transports. Ils portent également, plus généralement, sur la mise à disposition d'équipements, espaces publics et services en accompagnement de l'organisation des Jeux. Le budget du COJOP n'est donc pas représentatif de l'ensemble des dépenses liées à l'organisation des Jeux, dont le coût réel ne peut à ce jour être établi.

Le budget pluriannuel du COJOP, ajusté à trois reprises entre 2019 et 2021, avait progressé, à présentation budgétaire constante¹⁰¹, de 11 % pour s'établir à 3 979,5 M€ en décembre 2021. Le nouveau budget pluriannuel, approuvé le 12 décembre 2022 par le conseil d'administration du COJOP, s'établit à 4 380 M€, en hausse de 17,7 % par rapport à 2018 à périmètre constant. La Cour, qui n'a pu obtenir toutes les informations nécessaires à l'appréciation de l'impact sur le budget du COJOP des risques identifiés et notamment de l'inflation, n'est pas en mesure de porter une appréciation fondée sur le budget pluriannuel révisé. Elle poursuivra ses travaux au 1^{er} trimestre 2023, aux fins d'en apprécier la soutenabilité.

Ces révisions et adaptations successives d'un budget initial établi en 2016 sur la base d'une carte des sites et des compétitions non stabilisée, sur des ratios de coûts globaux issus des précédentes éditions et sur les hypothèses d'inflation et de taux de change d'alors, prennent naturellement en compte les évolutions intervenues depuis quatre ans et intègrent progressivement des chiffreages plus précis, effectués au fur et à mesure de la déclinaison opérationnelle de l'organisation comme de la signature des premiers marchés. La volonté de maîtrise du coût des Jeux, réitérée à de multiples reprises par les dirigeants du COJOP comme par les pouvoirs publics, s'est traduite dans les décisions prises jusqu'alors, notamment sur la carte des sites, par des redéploiements internes et, donc, a conduit à une évolution modérée des dépenses compensée par des recettes nouvelles, en provenance notamment du CIO.

La révision budgétaire de décembre 2022 a été engagée alors même que nombre d'hypothèses de dimensionnement des opérations d'organisation, d'aménagement et de gestion des sites de compétition et de chiffreage des dépenses afférentes, étaient encore en cours d'arbitrage (cf. *supra*, le chapitre IV). Elle devait aussi et surtout prendre en compte le contexte économique lié à la situation politique internationale qui fait peser des risques exogènes à la préparation des Jeux, notamment d'approvisionnement et de coûts, et introduit un élément d'incertitude supplémentaire sur leur coût final et sur le respect de l'équilibre financier prévisionnel du budget du COJOP. Au-delà de la prudence nécessaire dans l'évaluation des recettes et du maintien d'une réserve pour aléas substantielle, des décisions sur le niveau de services et le format des manifestations apparaissaient indispensables.

I - Des garanties substantielles de l'État, un contrôle renforcé des pouvoirs publics

Par lettre du Premier ministre du 30 janvier 2017, l'État s'est engagé auprès du CIO à garantir le financement de tout éventuel déficit budgétaire du comité d'organisation. Cet engagement inclut le remboursement au CIO des avances ou autres contributions versées par le CIO que ce dernier pourrait devoir rembourser à des tierces parties dans le cas d'un imprévu comme une annulation totale ou partielle des Jeux olympiques et paralympiques.

¹⁰¹ Un changement de périmètre est intervenu en 2020, les revenus en provenance du programme de marketing TOP du CIO ayant été alors inscrits nets des frais de gestion (soit moins 44 M€ en recettes et dépenses).

Les garanties apportées par l'État

Dans un premier temps, la loi de finances rectificative pour 2017¹⁰² a accordé la garantie de l'État au COJOP, à titre onéreux, pour assurer : (i) en cas d'annulation partielle ou totale des Jeux, le remboursement de la quote-part, attribuée par le CIO au COJOP, des recettes du programme international de marketing ; (ii) pour l'ensemble des cas définis dans l'accord sur le remboursement des droits de diffusion télévisuelle, le remboursement de la quote-part, attribuée par le CIO au COJOP, des recettes issues des droits de diffusion télévisuelle¹⁰³ ; (iii) le remboursement d'emprunts bancaires contractés par le COJOP pour lui permettre de couvrir d'éventuels décalages temporaires de trésorerie entre ses recettes et ses dépenses. Les deux premiers éléments du dispositif de garantie étaient plafonnés, ensemble, à hauteur de 1,2 Md€. La garantie des emprunts bancaires pour la trésorerie temporaire du COJOP était pour sa part plafonnée à 93 M€ pour des montants unitaires empruntés inférieurs à 50 M€¹⁰⁴.

Comme la Cour l'avait relevé dans son référé précité d'avril 2021, ces garanties ne traduisaient toutefois pas l'engagement précité du Premier ministre auprès du CIO. Ils s'analysaient en réalité, s'agissant de la garantie sur les emprunts, comme une garantie de trésorerie. C'est pourquoi la loi de finances initiale pour 2022¹⁰⁵ a fixé à 3 Md€ le plafond de garantie de l'État « en dernier ressort » au titre des emprunts bancaires contractés avant le 30 juin 2025 par le COJOP, en vue de financer, le cas échéant, le solde déficitaire de son budget lors de sa liquidation¹⁰⁶. Le dispositif initial de garantie a été ajusté en conséquence, le plafond associé étant abaissé de 1,2 Md€ à 800 M€, ce qui correspond à celui des seuls droits de diffusion télévisuelle.

L'adoption de la garantie de l'État en cas de déficit final a conduit à un renforcement des mécanismes de suivi et de contrôle mis en place, en vertu de l'article 20 des statuts du COJOP¹⁰⁷, par la première convention-cadre du 29 mars 2018. La convention-cadre du 9 mai 2022 prévoit que le COJOP doit s'assurer de la mise en place d'un dispositif de suivi des risques budgétaires, mis à jour régulièrement, dont l'État peut demander, à tout moment, une présentation du dernier état actualisé. Le mécanisme de suivi et de contrôle prévu par la convention de garantie doit permettre de suivre la soutenabilité de la trajectoire du COJOP selon une fréquence infra-annuelle.

¹⁰² Article 81 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

¹⁰³ L'article 200 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a élargi le dispositif de garantie en faveur du CIO aux autres motifs de remboursement inclus dans le Broadcast Refund Agreement (BRA) cosigné par l'État pour permettre au COJOP de bénéficier dès 2021 d'avances sur les droits de retransmission.

¹⁰⁴ Dans ce cadre, l'État a été amené à garantir à ce jour sept emprunts souscrits par le COJOP depuis 2018 pour un montant total de 171 M€. Les sept arrêtés correspondants ont été publiés entre mars 2018 et janvier 2021. À ce jour, l'encours est nul mais le COJOP indique souhaiter le renouvellement des garanties de l'État sur ces emprunts qui prennent fin en octobre 2022 et janvier 2023.

¹⁰⁵ Loi n° 51-2021 du 31 décembre 2021 de finances pour 2022, article 158.

¹⁰⁶ Cette garantie est circonscrite dans le temps jusqu'au 30 juin 2027, le COJOP devant être dissous dans les 24 mois suivant la fin des Jeux

¹⁰⁷ Selon lequel le CIO, l'État, la ville de Paris, la région Île-de-France, le CNOSF et le CPSF bénéficient d'un droit d'information spécifique et prévoient un contrôle strict par l'État des dépenses résiduelles à la livraison des Jeux en cas de mise en œuvre de sa garantie.

Le mécanisme de contrôle de la convention de garantie en cas de déficit final

Le COJOP doit présenter au comité d'audit, dans le cadre du vote du budget 2023, en accompagnement de la projection budgétaire détaillée en recettes et en dépenses, une projection de son solde de trésorerie prévisionnel sur chaque semestre jusqu'à terminaison (dissolution), en faisant apparaître le rythme théorique de consommation prévisionnelle de l'enveloppe de réserve pour aléas de 315 M€. Il devait soumettre au comité d'audit avant la fin 2022, en lien avec le projet de budget pluriannuel révisé, les modalités de recours à cette enveloppe de réserve. À compter de 2023, ce même exercice devra être réalisé sur une base trimestrielle puis, à compter de début 2024, sur une base mensuelle. La réserve pour aléas doit être complétée par l'identification, à l'occasion de chaque exercice budgétaire, d'une liste de dépenses pouvant être annulées ou réduites jusqu'à la tenue des Jeux. Le montant correspondant est déterminé par le comité d'audit en fonction de son appréciation des risques mais doit être au moins de 200 M€, sauf à ce qu'il considère que le cumul des risques résiduels ne saurait atteindre ce montant. Dès lors que le comité d'audit est informé d'une projection de déficit budgétaire à terminaison, le COJOP doit lui présenter plusieurs scénarios de mesures susceptibles de réduire tout ou partie du déficit ou d'assurer son financement en recourant au dispositif de réduction des dépenses. Le sous-comité de suivi prévu à l'article 15 de la convention de 2018¹⁰⁸, réuni en présence du DIJOP, examine les différents scénarios, la possibilité de mettre en œuvre des mesures rétablissant l'équilibre et donne son avis sur le recours à un emprunt garanti. Dès lors qu'apparaît une projection de consommation intégrale de son enveloppe d'aléas à terminaison et/ou un besoin de recourir à un emprunt garanti, le contrôle de l'État, tel que prévu à l'article 16 de la convention de 2018 (à savoir un contrôle strict par le sous-comité de suivi précité sur les dépenses résiduelles à la livraison des Jeux) s'applique. Il porte sur les dépenses et vise à dégager de nouvelles marges de manœuvre dans le budget du COJOP afin d'en garantir l'équilibre jusqu'à sa liquidation.

La Cour prend acte de la mise en place d'une garantie de l'État en cas de déficit résiduel du COJOP, ainsi que des mécanismes de contrôle renforcé à la disposition de l'État et du dispositif d'information du Parlement. Ces mécanismes, dont la Cour avait recommandé la mise en place en avril 2021, s'ajoutent au droit d'information spécifique sur la situation financière du COJOP dont l'État, la ville de Paris, la région Île-de-France et le CNOSF disposent. Ce droit s'exerce notamment dans le cadre du comité d'audit, où l'État et la Ville de Paris sont représentés, mais également dans les réunions bilatérales préparatoires à l'adoption des budgets révisés entre le COJOP d'une part, et la DIJOP et la direction du budget, d'autre part.

Parfaitement justifiés au regard des engagements publics, ces mécanismes de contrôle ainsi que les procédures mises en place entre le COJOP et les pouvoirs publics dans le cadre de la révision budgétaire de décembre 2022, assurent une complète information des pouvoirs publics sur les risques budgétaires encourus et sur les mesures susceptibles d'être mises en œuvre pour assurer l'équilibre du budget pluriannuel du COJOP. Leurs votes successifs sur les budgets pluriannuels révisés traduisent ainsi une analyse partagée des risques, et donc des arbitrages rendus en conséquence pour assurer leur soutenabilité.

¹⁰⁸ Composé de deux représentants désignés par le ministre chargé des comptes publics, deux membres du Comité d'audit et une personne qualifiée désignée d'un commun accord par l'État et le COJOP.

Il revient à l'État, comme au COJOP, d'assurer la mise en œuvre effective des mécanismes de contrôle des dépenses prévus dans la convention de garantie précitée. Cela suppose de disposer dès à présent de scénarios crédibles et précis de redimensionnement des dépenses. Or, la recommandation formulée par la Cour dans son référé précité d'avril 2021, consistant à établir de tels scénarios selon diverses hypothèses de niveau de recettes ou de surcoûts majeurs sur un ou plusieurs postes de dépenses, a été mise en œuvre de façon limitée et sommaire par le COJOP. Cette carence illustre la difficulté qu'il éprouve à identifier des marges de manœuvre et à effectuer des choix substantiels, compte tenu des exigences du CIO et des fédérations internationales en termes de niveaux de service.

Il était impératif que de tels scénarios d'ajustement, documentant de façon précise les économies possibles selon qu'elles pourraient être décidées dans la période de préparation des Jeux, soit d'ici à décembre 2023, ou susceptibles d'être réalisées à la veille ou pendant les Jeux, soient établis dès la révision budgétaire de décembre 2022.

II - Des révisions budgétaires limitées en 2020 et 2021, une exécution budgétaire sans difficultés

A - Les révisions budgétaires de 2020 et 2021

Le budget du COJOP, établi en étroite relation avec le CIO et conformément à ses exigences, se présente sous la forme d'un budget pluriannuel unique. Ce choix est justifié par les modalités de planification et de préparation des Jeux, qui s'inscrivent dans une temporalité de sept ans (originellement « 3+4 ans » et, à la suite du report des Jeux de Tokyo, « 4+3 ans »). Ce budget pluriannuel, exécuté et suivi en engagements et en paiements, doit faire l'objet de révisions régulières selon un rythme préalablement défini avec le CIO, aux 2^{ème} trimestre 2020, 3^{ème} trimestre 2021, 3^{ème} trimestre 2022 et 4^{ème} trimestre 2023¹⁰⁹.

Le budget prévisionnel adopté le 2 mars 2018 (3 806,7 M€) a fait l'objet d'un premier ajustement, à la marge, le 24 janvier 2019. Il a été par la suite révisé plus substantiellement en décembre 2020 et en décembre 2021.

¹⁰⁹ Conformément à ses statuts, le COJOP établit également chaque année un budget déclinant, pour l'exercice en cours, l'exécution du budget pluriannuel.

Les révisions budgétaires de 2020 et 2021

La révision budgétaire de 2020 a pris en compte l'évolution de la carte des sites adoptée en septembre et octobre 2020 par les conseils d'administration respectifs du COJOP et de la Solideo, ainsi que la décision du CIO de décembre 2020 sur la liste des épreuves finalement retenue pour les Jeux de 2024. La plupart des postes de dépenses ont fait l'objet d'un audit approfondi conduisant à des ajustements, tenant compte des potentiels surcoûts (400 M€) relevés par la Cour lors de son premier contrôle, notamment sur les postes « Services aux jeux » et « Infrastructures et technologies ». L'augmentation totale des dépenses de 418,7 M€¹¹⁰ en résultant a été partiellement compensée par une diminution de 322,4 M€¹¹¹, principalement sur le poste « Sites et infrastructures » et, dans une moindre mesure, sur les postes « Développement commercial et marketing » et « Marque, engagement et créativité ». Il en est résulté une augmentation nette des dépenses de 96,4 M€. L'équilibre budgétaire a été assuré par une progression des recettes en provenance du CIO notifiée au COJOP¹¹² (71,1 M€) et, dans une moindre mesure, des recettes prévisionnelles de billetterie (25 M€) tenant compte de l'évolution de la jauge des sites consécutive à la modification du concept sportif. Ce budget révisé a été adopté, à l'unanimité, par le conseil d'administration du COJOP dans sa séance du 17 décembre 2020, pour s'établir à 3 903,1 M€, soit une progression limitée de 2,5 %. À présentation budgétaire constante, l'augmentation réelle a été de 140,3 M€ (+ 3,7 %).

La révision budgétaire de 2021 a notamment intégré le résultat de la négociation achevée du programme d'hospitalités avec la société américaine On Location, qui a conduit à une augmentation substantielle des ressources correspondantes, à hauteur de 101 M€. *A contrario*, les recettes de loterie ont été minorées de 32 M€, en clôture d'une longue discussion avec l'État sur l'interprétation de la garantie donnée par celui-ci, au moment de l'élaboration du budget de la candidature, sur le montant du programme spécial de loterie mis en place par la Française des Jeux. Les ajustements opérés en dépenses ont porté principalement sur les ressources humaines (+ 35,1 M€) et sur le budget « Sites et infrastructures » (+ 40,7 M€), les économies et surcoûts pris en compte correspondant à des événements certains (appels d'offres conclus, négociations achevées et contrats signés). Elle a conduit à un ajustement, en recettes et en dépenses, de + 76,4 M€ (+2 %) par rapport à la révision budgétaire de fin 2020, portant le budget pluriannuel à 3 976,5 M€, soit une progression totale depuis 2019 de 5,7 %, hors changement de présentation budgétaire.

¹¹⁰ Services aux Jeux (+ 120 M€ pour l'essentiel du budget alloué à la sécurité à hauteur de 90 M€) ; Développement commercial et marketing (+ 123,7 M€) ; Technologie (+ 93,4 M€ avec une reconstruction complète du budget) ; Direction administrative et financière (+ 24,1 M€ liés au surcoût des loyers du nouveau siège, compensé en partie par la baisse des frais de couverture de change) ; Ressources humaines (+ 21,9 M€, essentiellement lié à la hausse du budget consacré à l'expérience collaborateurs et aux coûts de recrutement) ; Réserve pour aléas (+ 20 M€).

¹¹¹ Présidence et direction générale, hors réserve pour aléas (- 141,5 M€ liés pour l'essentiel à des réaffectations de dépenses sur d'autres lignes budgétaires) ; Sites et infrastructures (- 107,4 M€, traduction de l'impact de l'adoption de la nouvelle carte des sites) ; Marque et engagement (- 32,6 M€ d'économies envisagées pour l'organisation des cérémonies et des célébrations) ; Communication (- 22,4 M€).

¹¹² 115 Md\$, soit 71,1 M€ après conversion et prélèvement des frais de gestion du CIO.

Les révisions budgétaires de 2020 et 2021, qui ont fait l'objet des travaux conjoints du COJOP et de son comité d'audit avec la DIJOP et la direction du budget, ont, pour l'essentiel, maintenu les équilibres initiaux et, conformément à la recommandation de la Cour, préservé la réserve pour aléas réajustée à 315 M€¹¹³. Si elles témoignent de la volonté du COJOP d'assurer une stricte maîtrise des dépenses prévisionnelles, la soutenabilité du budget prévisionnel révisé en décembre 2020 restait sujette à interrogation, en raison, d'une part, d'incertitudes substantielles sur les ressources attendues, notamment sur les partenariats domestiques et, d'autre part, sur la fiabilité de certaines estimations de dépenses. Les incertitudes portaient notamment sur la masse salariale, en l'absence de déclinaison suffisamment précise de la gestion des sites et du modèle de livraison des Jeux.

B - Une sous-exécution notable en raison de reports de dépenses sur les exercices ultérieurs

Les états financiers pour les exercices 2018 à 2021, approuvés par le conseil d'administration après avis favorable du comité d'audit, ont été certifiés sans réserve par les commissaires aux comptes. Les rapports d'activité et de gestion comme les principes comptables retenus et leur application n'appellent pas d'observations sur la régularité et la sincérité de ces comptes. La recommandation de la Cour de constituer des provisions pour les congés de reclassement dans le cadre des licenciements économiques à intervenir à l'issue des Jeux, a été mise en œuvre.

Les exercices 2018, 2019 et 2020 se sont traduits par un déficit comptable, respectivement de 19,3 M€, 32,0 M€ et 33,4 M€. L'exercice 2021 a pour sa part été excédentaire de 15 M€ (cf. l'annexe n° 9). La présentation comptable, qui donne une image fidèle et exhaustive des charges et des produits en application de la réglementation comptable, est néanmoins peu opérante pour comprendre la réalité de l'activité. Elle ne permet pas non plus de comparer l'exécution budgétaire à l'autorisation donnée par le conseil d'administration, laquelle repose sur une présentation analytique¹¹⁴.

Ces exercices ont été marqués par une sous-exécution notable par rapport aux prévisions, qui s'explique notamment par le report des Jeux de Tokyo et le contexte de crise sanitaire. Si certaines économies réalisées traduisent une volonté de gestion rigoureuse par les directions du COJOP, l'essentiel de la sous-exécution résulte du report de dépenses et n'entraînera pas *in fine* une réduction du niveau global des dépenses inscrites au budget pluriannuel. À fin 2021, sur la base du budget pluriannuel révisé en 2020, 10,6 % des recettes pluriannuelles attendues avaient été encaissées, et 11,7 % des dépenses avaient été consommées.

Le budget 2022 traduit la montée en puissance de la phase opérationnelle de préparation des Jeux. Sous réserve de son exécution finale, 25 % des dépenses prévisionnelles auront été consommées et, au total, le COJOP devait avoir engagé un tiers de ses dépenses à la fin de l'année 2022.

¹¹³ Initialement fixée à 345,5 M€, elle avait été réduite de 45 M€ en janvier 2019 puis portée à 320 M€ en 2020, pour s'établir à 315 M€ en 2021.

¹¹⁴ La présentation analytique traduit pour l'essentiel la prise en compte des flux financiers réels (encaissements et décaissements sur l'année), nécessaire au suivi opérationnel de l'activité du COJOP, là où la présentation comptable retient les montants juridiquement rattachés à l'exercice considéré.

III - Des incertitudes en recettes et des risques en dépenses, un équilibre financier en question

Conformément au calendrier fixé par le CIO, une nouvelle révision du budget pluriannuel a été engagée au printemps 2022 par le COJOP. Elle devait conduire le conseil d'administration à adopter un budget pluriannuel ajusté le 12 décembre 2022. À dix-huit mois de l'ouverture des Jeux, cette révision devait permettre d'opérer des choix structurants susceptibles d'assurer le maintien de l'équilibre budgétaire et la maîtrise des coûts d'organisation et de livraison des Jeux.

Avertissement

La révision du budget pluriannuel du COJOP ayant été adoptée le 12 décembre 2022, concomitamment à la transmission du présent rapport au Parlement, la Cour n'a pas été en mesure de porter une appréciation sur les hypothèses et sur les arbitrages retenus pour assurer l'équilibre budgétaire et la soutenabilité du budget pluriannuel révisé du comité d'organisation. Elle sera donc conduite, comme cela avait été évoqué dans les échanges de courriers intervenus entre le Premier président et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, à établir au premier semestre 2023 un rapport complémentaire qui actualisera, le cas échéant, les constats et recommandations établis dans le présent rapport. Les développements qui suivent sont établis sur la base du budget révisé de décembre 2021 et des informations disponibles en novembre 2022, préalablement à la révision de décembre 2022.

Le COJOP a établi un calendrier et une méthode de préparation de cette révision reposant sur une première phase interne, entre février et juillet 2022, d'actualisation des recettes et d'analyse des besoins par départements, impliquant le CIO et le comité paralympique international (IPC) dans le jeu de contraintes, dès le début de l'exercice, et devant conduire, après analyse, à de premières décisions prioritaires internes en juillet 2022. La seconde phase, à partir de septembre 2022, devait pour sa part permettre, après présentation et concertation avec le CIO et l'IPC ainsi qu'avec la DIJOP, de procéder aux ajustements et décisions finaux en octobre, et être suivie d'une ultime phase de concertation, en novembre, avec le CIO, l'IPC et les pouvoirs publics, conduisant à l'adoption du budget révisé en décembre 2022.

Parallèlement, dès le 3 février 2022, le président du COJOP a saisi le président du comité d'audit aux fins d'établir un rapport permettant à la direction exécutive du COJOP de disposer à l'été 2022 d'une vision claire et documentée des principaux risques budgétaires et opérationnels. Il s'agissait d'être en mesure de procéder, en toute connaissance de cause, aux nécessaires décisions propres à cet exercice¹¹⁵. Ce rapport, remis en juin 2022, a été présenté au conseil d'administration du COJOP le 12 juillet 2022. Les conclusions du rapport du comité d'audit de juin 2022, en particulier l'analyse des risques établie à cette date en recettes comme en dépenses, rejoignent les constats et observations du premier contrôle de la Cour de 2020 et confirmés en 2022.

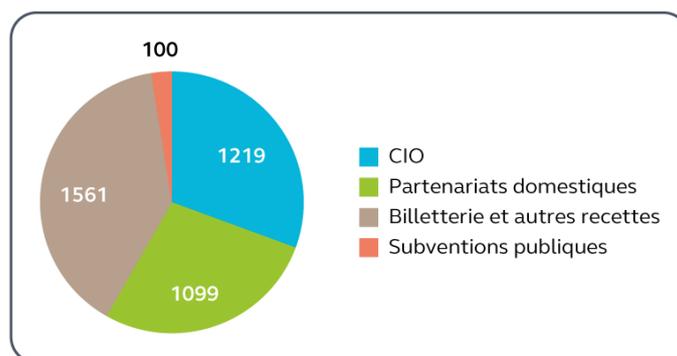
¹¹⁵ Il était notamment demandé au comité d'audit d'examiner la robustesse des projections pluriannuelles du COJOP en matière de recettes et dépenses, notamment pour les recettes de billetterie et de partenariats domestiques, la masse salariale, la correcte budgétisation du coût des cérémonies, en prenant en compte l'ambition portée par la cérémonie d'ouverture sur la Seine, la pertinence de l'allocation des ressources prévue entre les événements pris en charge directement par le COJOP et ceux qui seraient délivrés dans le cadre de l'externalisation (*Event Delivery Model* – EDM), et le dimensionnement de la réserve pour aléas et imprévus.

Le processus de révision budgétaire repose sur des procédures d'information budgétaire et financière solides. Il s'inscrit dans la continuité des dispositifs de suivi des risques régulièrement examinés par le comité d'audit ainsi que lors des réunions mensuelles entre le COJOP, la DIJOP, la direction du budget et la ville de Paris. Le conseil d'administration du COJOP s'est donc prononcé en toute connaissance de cause pour adopter les décisions politiques nécessaires au maintien de l'équilibre budgétaire des Jeux et à la maîtrise de leur coût.

A - Des incertitudes en recettes qui appellent la prudence

Les recettes prévisionnelles du COJOP, évaluées initialement à 3 806,8 M€ en 2018, ont été augmentées de 96,3 M€ et 76,5 M€ lors des deux révisions budgétaires précitées. Elles ont ainsi été majorées de 172,8 M€ pour s'établir à 3 979,5 M€, réparties comme suit :

**Graphique n° 1 : répartition des recettes prévisionnelles du COJOP
(en M€, budget de décembre 2021)**



Source : COJOP

Une gestion du risque de change optimisée et sécurisée

Une partie importante des ressources du COJOP, pour l'essentiel en provenance du CIO, soit le tiers de son budget, est libellée en dollars. Le taux de change retenu pour l'établissement du budget du COJOP est de 1 € = 1,14 \$. Le COJOP a mis en place une stratégie de couverture du risque de change lui permettant de faire face, le cas échéant, à une dégradation brutale du cours du dollar. Lors de son premier contrôle en 2021, la Cour a estimé que les choix effectués, dans un contexte de taux de change très favorable, avaient permis d'optimiser la couverture des risques tout en la sécurisant, le COJOP pouvant faire face sans risque de pertes lors de la conversion en euros. Une enveloppe budgétaire de 38 M€, calquée sur celle de Londres 2012, a été allouée pour couvrir ce risque de change, et un contrat a été passé auprès du consultant et gestionnaire Forex Finance. Compte tenu des résultats positifs de la stratégie menée, l'enveloppe budgétaire a été revue à la baisse lors de la révision budgétaire de 2020 et s'établit désormais à 22,5 M€. À ce jour, le budget alloué à la couverture du risque de change a été utilisé à hauteur de 16,2 M€. Compte tenu de l'évolution du cours du dollar, cette enveloppe devrait être tenue, voire diminuée.

Nonobstant les incertitudes sur le niveau des recettes attendues, relevées par la Cour lors de son premier contrôle, le COJOP n'a pas souhaité, jusqu'à présent, remettre en cause les principales hypothèses de recettes, au motif de l'existence d'engagements contractuels avec le CIO, de sa conviction que les montants prévus au titre de partenariats « domestiques » constituaient un minimum que leur niveau de sécurisation (46 % en 2020, 69 % en juillet 2022) confirmerait, et de l'absence d'éléments pouvant conduire à la remise en question des autres recettes, notamment de billetterie et de licences. De façon plus générale, le COJOP a estimé par ailleurs que toute remise en question du budget pluriannuel pourrait compromettre la recherche de partenariats domestiques.

- Les contributions du CIO : 1 218,9 M€ (30,6 %) ¹¹⁶

Dans le cadre du contrat de ville-hôte (article 8), le CIO s'est engagé à apporter au COJOP, en numéraire, une part des revenus de diffusion dérivés des Accords de diffusion négociés par le CIO, pour un montant « estimé » de 750 M€, et une part des revenus nets du Programme international de marketing, dit Partenariats TOP ¹¹⁷, pour un montant estimé de 397,8 M€ brut, dont les trois quarts doivent être dépensés sous forme d'utilisation de produits ou prestations et sous forme d'obligations d'achat en cash. Par lettre du 8 octobre 2020, le directeur général du CIO a annoncé au COJOP une augmentation des revenus bruts du programme international de marketing, les revenus provenant des partenaires TOP étant portés à 468,9 M€. Ce courrier a en partie levé les interrogations sur le degré de sécurisation des contributions du CIO que la Cour avait exprimées lors de son premier contrôle. Ces ressources paraissent désormais acquises. Celles provenant des droits de diffusion sont néanmoins susceptibles de faire l'objet de remboursements au CIO en cas d'annulation totale ou partielle des Jeux. Les revenus issus des partenaires TOP du CIO paraissent également garantis. Le risque de non-consommation partielle subsiste cependant et suppose une mise en œuvre rigoureuse des procédures internes du COJOP pour en assurer l'exécution.

- Les partenariats domestiques : 1 099,3 M€ (27,6 %)

Le CIO, propriétaire exclusif des droits et propriétés liés aux Jeux et notamment de tous les droits relatifs à l'organisation, l'exploitation et la commercialisation des Jeux, a accordé au COJOP des droits et avantages sur les programmes de marketing, de billetterie et de licence menés en relation avec les Jeux, sous réserve du reversement à son profit d'une part des revenus générés par ces programmes (cf. les articles 8 et 24 du contrat de ville-hôte) ¹¹⁸. Leur affectation au bénéfice du COJOP était subordonnée à l'adhésion de ce dernier à l'Accord sur le programme de marketing conjoint ¹¹⁹ entre la ville-hôte et le CNOSF, qui est intervenue le 8 mars 2018.

¹¹⁶ Si les seuls montants versés en numéraire sont pris en compte dans le budget, les apports en nature du CIO ont été « estimés » (articles 11 et 12 du contrat de ville-hôte) à 319 M\$ de juste valeur marchande des services fournis par Olympic Broadcasting Services (OBS) et à 116 M\$ de juste valeur des services d'assistance générale et d'activités liées au transfert des connaissances du CIO, soit une contribution totale estimée à 1 700 M\$.

¹¹⁷ Les partenaires de marketing TOP sont conclus par le CIO par des accords de long terme valables dans le monde entier. À ce jour, 14 partenariats TOP sont confirmés (Allianz, Alibaba, Bridgestone, Intel, Omega, Panasonic, Toyota, Visa, Coca-Cola, Atos, Procter & Gamble, Deloitte, Samsung, Airbnb).

¹¹⁸ Soit 7,5 % sur les contributions en numéraire des programmes de marketing domestique et de billetterie, 5 % sur les contributions en nature du programme de marketing domestique, 3 % sur les programmes de monnaie et de billets et 1 % du programme philatélique.

¹¹⁹ L'Accord sur le programme de marketing conjoint stipule que le COJOP ne peut, en principe, conclure de partenariat domestique avec un concurrent d'un partenaire TOP du CIO. Il précise également qu'en vertu de l'article 24.1 du contrat de ville-hôte, les partenariats domestiques n'ouvrent aux entreprises concernées des droits qu'en France et pour une période maximale de six ans (du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2024).

Les contrats de partenariat de Paris 2024

Le COJOP a défini trois niveaux de partenariat (Partenaire Premium, Partenaire officiel, Supporter officiel) correspondant à des niveaux de contribution, d'exposition et de droits différenciés. Les contributions sont constituées soit d'apports en numéraire participant au financement direct de l'organisation des Jeux, soit d'apports en nature contribuant à leur organisation matérielle (par exemple, la fourniture d'énergie, la délivrance de billets d'avion, la mise à disposition de véhicules ou d'équipements sportifs, des prestations de conseil spécialisées) valorisés dans le budget et dans les comptes¹²⁰. Les rangs de Partenaire Premium et Partenaire officiel prévoient une contribution majoritairement en numéraire, le rang de Partenaire Supporteur reposant majoritairement sur une contribution en produits et services. En contrepartie de leur engagement, les entreprises partenaires bénéficient du droit d'exploiter la marque « Paris 2024 », d'user des emblèmes des Jeux, du droit de faire la publicité de leur propre marque, notamment dans les lieux en lien avec les Jeux. S'y ajoutent, le cas échéant, des droits d'occupation du domaine public, d'exclusivité ou de priorité pour la fourniture à titre onéreux de prestations nécessaires à l'organisation des Jeux olympiques. Les contrats de partenariat prévoient en outre des prestations de servicing consistant pour Paris 2024 à accorder des contreparties aux entreprises partenaires (invitations, participation au club des partenaires), elles-mêmes valorisées dans le budget prévisionnel du COJOP. Le COJOP, sur la base de l'avis du Conseil d'État relatif à l'application du code de la commande publique pour la négociation de ces contrats de partenariats, a mis en place des procédures d'appels à manifestations d'intérêts et s'appuie sur un comité des partenaires composé des directeurs concernés, d'un représentant du comité d'audit (M. Jacques Lambert) et des représentants du CGEFi. Le comité d'éthique et le comité d'audit sont le cas échéant consultés, chacun pour ce qui le concerne.

Les recettes issues des partenariats domestiques, évaluées dans le budget initial à 1 087,8 M€, ont été portées en décembre 2021 à 1 099,3 M€ (dont 710 M€ en numéraire et 389,3 M€ en nature). Le succès de ce programme domestique, qui est le pendant et le complément du programme mondial de partenaires et de fournisseurs TOP du CIO et constitue donc une condition essentielle du respect de l'équilibre budgétaire, n'est cependant pas acquis à ce jour. Il est sécurisé, à la date d'établissement du présent rapport, à hauteur de 763 M€ (69 %) ¹²¹. Selon le COJOP, la conclusion de négociations en cours devait porter ce montant à 899 M€ (82 %) à la fin de l'année 2022. Cela supposait une nouvelle signature, non encore acquise à la date d'établissement du présent rapport, d'un partenaire de rang 1, d'un partenaire de rang 2 et de sept partenaires de rang 3, ainsi que quatre « Propriétés Signatures ¹²² ».

Nonobstant l'échec enregistré dans le projet de partenariat avec le groupe Total Énergies, auquel s'est opposée la maire de Paris, le COJOP entend tenir son calendrier de commercialisation prévisionnel. Il estime que les pistes actuellement explorées pourraient atteindre 231 M€, auxquels il serait possible d'ajouter des opportunités additionnelles à hauteur de 70 M€ et 68 M€ supplémentaires de « Propriétés Signatures ». À la date d'établissement du présent rapport existait néanmoins encore un risque réel de non-réalisation de l'objectif fixé, la signature d'un contrat supplémentaire de rang 1, d'un montant supérieur à la moyenne des contrats analogues déjà signés, étant une nécessité incontournable. Plus généralement, pour les partenariats de rang 1 et 2, les chances d'aboutir au-delà de la fin de l'année 2022 apparaissent minimes.

¹²⁰ Les prestations en nature sont enregistrées au fur et à mesure de leur consommation, sur facture du partenaire. Le COJOP facture en contrepartie une prestation publicitaire pour le même montant. À ce stade, le COJOP n'a pas encore acquis de biens ou de services dans le cadre des apports en nature prévus par les contrats de partenariats.

¹²¹ Les partenariats de rang 1 s'élèvent à 404 M€, ceux de rang 2 à 233,3 M€, et ceux de rang 3 à 45,7 M€, soit 683 M€ dont 426,4 M€ en numéraire et 256,6 M€ en produits ou prestations. Les « Propriétés signatures » (Relai de la flamme, Marathon pour tous, etc.) s'établissent à 80 M€.

¹²² Les « Propriétés Signatures » sont les partenaires du relai de la Flamme, du marathon pour tous et de l'événement de masse de cyclisme sur route.

- La billetterie et les autres recettes : 1 561,3 M€ (39,2 %)

Les ressources issues de la billetterie, des hospitalités¹²³ et des produits annexes¹²⁴ sont attendues dans le budget prévisionnel à hauteur de 1 561,3 M€. Les recettes de billetterie (1 096,9 M€) reposent sur une hypothèse de vente de 13,7 millions de tickets d'entrée (10 millions pour les Jeux olympiques et 3,7 millions pour les Jeux paralympiques). La grille tarifaire, rendue publique à l'été 2022, est en cohérence avec ces montants, établis sur la base d'un taux de remplissage moyen de 76,6 % pour les Jeux olympiques et de 67 % pour les Jeux paralympiques¹²⁵.

Le COJOP estime pouvoir porter le montant des recettes de billetterie à 1 174,1 M€¹²⁶. Les marges de manœuvre résident principalement dans l'optimisation des jauges utiles, une fois déduites les places en tribune officielle, les zones athlètes, les tribunes médias et les places gelées par les contraintes imposées par l'organisme officiel chargé de la diffusion des Jeux, en l'espèce l'*Olympic Broadcasting Services* (OBS) du CIO. La signature en 2021 du contrat de commercialisation des hospitalités a sécurisé les revenus correspondants, au-delà de leur estimation initiale, à hauteur de 169 M€ et permis l'inscription d'une recette supplémentaire de 101 M€ dans le budget révisé de décembre 2021.

Le programme des hospitalités et la gestion de la billetterie

Inclus dans les revenus de la billetterie, les produits d'hospitalité sont constitués de la vente de billets d'entrée (généralement de la meilleure catégorie) couplés à une ou plusieurs prestations, transport, hébergement, restauration ou même visites des sites touristiques. Ces produits sont principalement destinés à des entreprises, partenaires, fédérations internationales, comités, mais également à des clients individuels à hauts revenus. La commercialisation de ces programmes d'hospitalité a débuté lors du deuxième semestre 2022, et la grille tarifaire des billets a, d'ores et déjà, été fixée et validée. Le CIO a fait évoluer les conditions de commercialisation de la billetterie et des hospitalités jusqu'alors relevant à l'international des comités nationaux olympiques (CNO) et, sur le plan national, des comités nationaux d'organisation des Jeux. Dans le cadre de sa « nouvelle norme », ce modèle et la vente de toute la billetterie sèche seront désormais centralisés par les comités d'organisation. En conséquence, le CIO a conclu un partenariat avec l'opérateur américain On Location qui couvrira les Jeux de Paris 2024, Milan-Cortina 2026 et Los Angeles 2028.

Le COJOP a, en application du programme TOP du CIO, signé avec cet opérateur un contrat de commercialisation du programme des hospitalités des Jeux de Paris 2024, qui a conduit à une augmentation substantielle des revenus garantis de ce programme. La société On Location s'est engagée sur un achat ferme de 85 % des 750 000 billets dévolus au programme d'hospitalité des Jeux, pour une recette de billetterie évaluée, au moment de la négociation de l'accord, aux environs de 210 M€ sur la base d'hypothèses provisoires de prix, confirmées depuis. De ce montant, doivent être déduites les royalties versées au CIO, les indemnités compensatrices destinées aux comités nationaux olympiques qui ont dû renoncer à cette partie de leur activité (32 M€), et des charges diverses. Le montant supplémentaire inscrit au budget des recettes s'élève finalement à 101 M€.

¹²³ Les hospitalités comprennent l'ensemble des services payants associés aux billets fournis sur les sites, à l'exemple de la restauration ou de l'hébergement.

¹²⁴ 126,8 M€ de licences et ventes de produits, 16,5 M€ de loteries et 156,1 M€ d'autres recettes.

¹²⁵ Un taux de remplissage à 100 % augmenterait ces revenus de 223 M€ (192 M€ pour les Jeux olympiques et 31 M€ pour les Jeux paralympiques).

¹²⁶ 874,9 M€ pour les Jeux olympiques, 69 M€ pour les Jeux paralympiques, 168 M€ pour les cérémonies et 62,5 M€ de recettes annexes.

Le cadre général du programme de commercialisation des billets d'entrée a été présenté au comité d'audit du 24 février 2022 et adopté par le conseil d'administration du 21 mars 2022. Les perspectives de commercialisation portent sur 10 millions de billets vendus pour les Jeux olympiques et 3,4 millions pour les jeux paralympiques. Le COJOP a fait le choix de proposer une billetterie 100 % digitale. La vente de billets sera accessible au grand public, du monde entier, depuis un site de vente unique. Ce choix de digitalisation, souple et flexible, permettra d'optimiser les ventes, autorisera leur traçabilité et une bonne gestion des contraintes potentielles (de sécurité, sanitaires, etc.).

Leur réalisation reste conditionnée aujourd'hui par les conséquences à court, moyen et long terme de la crise sanitaire liée au covid 19 sur les ventes de billets des grands événements mondiaux et, plus généralement, de l'évolution du contexte international, pour lesquelles il n'existe aucune visibilité à ce jour. La même question se pose, dans une moindre mesure compte tenu de la masse financière en jeu, pour les produits sous licence (10 000 références produits, une soixantaine de licenciés, un site de e-commerce, des boutiques officielles et des pop-up stores) dont le chiffre d'affaires est estimé à 800 M€ et qui doivent générer un montant net de redevances de 127 M€ pour le COJOP.

- Les contributions publiques : 100 M€ (2 %)

Ces contributions publiques, apportées par l'État à hauteur de 80 M€ et par la région Île- de-France et la ville de Paris pour le solde (10 M€ chacune), sont destinées au financement des Jeux paralympiques, conformément aux engagements pris lors de la candidature.

**

Au total, les recettes restant à sécuriser à l'automne 2022 s'élevaient à 1 477,4 M€ (soit 37 % du montant total prévu de 3 979,5 M€), dont 336,3 M€ de partenariats, 885,4 M€ de billetterie et 254,8 M€ de recettes diverses. Le risque porte donc, à ce stade, essentiellement sur les recettes de partenariat, la réalisation, plausible compte tenu des hypothèses retenues de fréquentation, des recettes de billetterie et autres recettes dépendant pour sa part du contexte dans lequel les Jeux se dérouleront, sur lequel il n'y a pas de visibilité à ce jour. Ces incertitudes doivent conduire à n'inscrire dans les révisions budgétaires que des ressources supplémentaires acquises ou en voie de l'être. Il ne serait pas raisonnable de spéculer sur un montant de recettes issues du programme de partenariat commercial national supérieur à celui budgété. La prudence doit conduire à ne retenir désormais que les seuls partenariats de rang 1 et 2 déjà signés en 2022, ou sur le point de l'être, leur réalisation ultérieure étant soumise à une forte incertitude. Il en est de même des recettes tirées du programme d'hospitalités et de la billetterie, dont toute anticipation de hausse devrait être dûment justifiée.

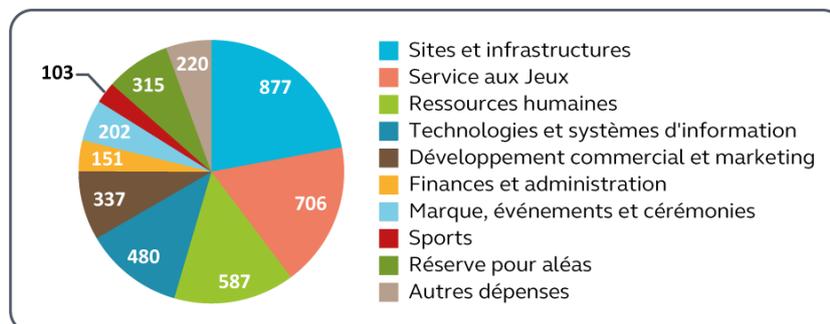
B - Des risques en dépenses à circonscrire, des arbitrages à rendre sur le niveau de services, une adaptation nécessaire de l'ambition aux ressources disponibles

Le budget du COJOP, établi en dépenses à 3 979,5 M€ en décembre 2022¹²⁷, est présenté en euros courants, avec une hypothèse d'inflation de 1,4 % par an. Conformément à la recommandation du CIO, il est, depuis la révision budgétaire de 2019, structuré par direction, en cohérence avec l'organisation interne du CIO¹²⁸.

Selon le rapport de juillet 2022 du comité d'audit, le dispositif budgétaire du COJOP, performant et structuré, repose sur une procédure méthodique d'identification et d'évaluation des risques budgétaires, avérés, probables ou possibles, auxquels il est exposé, qui garantit leur connaissance et leur suivi. La Cour, comme le comité d'audit, estime en conséquence que le conseil d'administration du 12 décembre 2022 aura disposé, au moment de rendre ses arbitrages, de toutes les données et analyses lui permettant de prendre des décisions éclairées.

1 - Des risques, identifiés dès les révisions budgétaires de 2020 et 2021, non pris en compte

Graphique n° 2 : répartition des dépenses prévisionnelles du COJOP (en M€, budget de décembre 2021)



Source : COJOP

¹²⁷ Cf. l'annexe n° 10.

¹²⁸ Le budget pluriannuel est établi hors taxes, le COJOP entrant dans le champ d'application de la TVA et pouvant récupérer l'ensemble de la TVA sur ses achats. La présentation des recettes et dépenses de fonctionnement est effectuée en suivi de facturation selon les normes comptables privées applicables au COJOP, par opposition à une situation de trésorerie ou bien un suivi par engagement. Alors que la Cour avait recommandé d'établir « une comptabilité analytique qui distingue les frais généraux et de structure, les dépenses opérationnelles et les dépenses événementielles et de communication », le COJOP n'a pas jugé utile de mettre en œuvre cette recommandation pour son pilotage budgétaire.

Lors des révisions budgétaires de 2020 et 2021, certains points d'attention et de risques en matière de dépenses ont été identifiés sans toutefois conduire alors à une remise en cause de la soutenabilité du budget pluriannuel en raison du maintien d'une réserve pour aléas de 315 M€ : ils concernent (i) la fiabilité insuffisante de certaines estimations de dépenses (masse salariale, loyers des sites sportifs et du centre des médias, coût d'aménagement des sites, coût des cérémonies et célébrations) ; (ii) le modèle de livraison des Jeux, non encore arrêté ; (iii) le partage des coûts et responsabilités avec l'État en matière de sécurité non stabilisé ; (iv) les risques de requalification en travail salarié d'une partie du bénévolat ; (v) la cybersécurité ; (vi) la sous-consommation potentielle d'une partie des apports en nature de certains partenariats TOP du CIO, qui ne correspondraient pas aux besoins du COJOP ; (vii) le programme d'assurances ou encore conditions détaillées de mise à disposition des sites.

2 - Les alertes et recommandations émises par le comité d'audit en juin 2022

Les travaux conduits depuis lors ont permis d'affiner les différents postes de dépenses, sous réserve des incertitudes liées à des décisions non encore arrêtées, notamment sur le modèle de livraison des Jeux et la déclinaison précise, site par site, de la gestion opérationnelle, comme l'a relevé le comité d'audit dans son rapport précité de juillet 2022. Selon celui-ci, les travaux de la première phase de révision budgétaire faisaient apparaître des besoins de financement, actualisés de façon brute par les différents départements du COJOP, nettement supérieurs aux possibilités qu'offrent, ensemble, les recettes et la réserve pour aléas. Il a également relevé que cette tension résultait moins d'un dérapage ou d'une absence de maîtrise des dépenses prévues au budget que de la difficulté à faire coïncider les ressources financières disponibles avec les exigences de niveaux de service du CIO et l'ambition de certains projets, ainsi que de la poussée inflationniste constatée, nettement supérieure à l'hypothèse sur laquelle avait été construit le budget pluriannuel en euros courants.

Les marges de manœuvre dont dispose le COJOP sont limitées par les engagements pris dans le cadre du contrat de ville-hôte et par les exigences du CIO, de l'IPC et des fédérations internationales, sur les niveaux de service exigés. Comme l'a relevé le comité d'audit dans son rapport, les coûts liés à la construction des sites étant désormais établis, de façon certaine pour les ouvrages pérennes et, en grande partie, pour les ouvrages non pérennes, l'essentiel des évolutions possibles en matière de dépenses relève d'une palette de décisions complémentaires :

- une revue approfondie de l'ambition des projets qui structurent l'organisation de l'événement, en distinguant ceux qui sont centraux et ceux qui sont accessoires ;
- la mutualisation optimale des moyens humains au sein des fonctions opérationnelles et entre les sites ;
- la révision des niveaux de service offerts, même si elle suscite des tensions avec le CIO et les fédérations internationales ;
- le renoncement éventuel à des opérations programmées et non encore engagées, qui ne seraient pas jugées essentielles pour le bon déroulement des Jeux ;
- la recherche de positions convergentes avec le CIO et les parties prenantes institutionnelles pour définir, de façon consensuelle, comment adapter l'ambition générale du projet aux possibilités de financement.

3 - Les enjeux de la révision budgétaire de décembre 2022

La Cour partage ces conclusions du comité d'audit. Son analyse des risques, en recettes comme en dépenses, rejoint en effet les constats et observations qu'elle a établis à l'occasion de son premier contrôle en 2020 et qui ont été confirmés dans le cadre du contrôle réalisé en 2022. En effet, au regard des éléments actuellement disponibles, elle estime que l'objectif d'assurer l'équilibre du budget pluriannuel et celui de maintenir l'ambition du projet olympique et paralympique de Paris 2024, ne paraissent pas conciliables.

La Cour constate que le COJOP, qui aura dépensé 865 M€ (soit 22 % du budget pluriannuel) à la fin 2022¹²⁹, devrait en dépenser 927 M€ en 2023 puis 1 900 M€ en 2024¹³⁰, la plupart de ces dépenses devant être engagées en 2023.

Elle a donc estimé nécessaire, dans le cadre des contrôles opérés en 2022 et préalablement aux arbitrages que la direction exécutive du COJOP et l'État devaient rendre, de porter à l'attention du COJOP et des pouvoirs publics, les recommandations ci-après :

- au-delà de la stabilisation définitive de la carte des sites, acquise en juillet 2022, il convenait de maîtriser les évolutions de programmes et de conclure les conventions d'utilisation des sites et des marchés de livraison des Jeux ;
- la révision budgétaire en dépenses devait impérativement prendre en compte les risques exogènes identifiés et, en particulier, l'inflation, qui impactera de façon certaine le coût des Jeux. L'impact de l'évolution récente des principaux indicateurs économiques (taux d'inflation, taux d'intérêt, taux de change) devait ainsi être mesuré et intégré, et les outils de sécurisation permettant d'y faire face, identifiés ;
- les économies rendues possibles par une optimisation de l'organisation devaient être précisément documentées et les arbitrages politiques correspondants effectués. Des scénarios de redimensionnement des dépenses permettant, le cas échéant, la mise en œuvre effective des dispositions prévues par la convention du 9 mai 2022 relative à la garantie de l'État sur un éventuel déficit résiduel du COJOP, devaient être impérativement établis et connus au moment du vote du budget révisé de décembre 2022 ;
- compte-tenu des incertitudes et risques identifiés en recettes comme en dépenses, il convenait également de maintenir l'intégralité de la réserve pour aléas, dont il n'était pas établi que le niveau actuel était suffisant pour en assurer la couverture;

L'État comme le COJOP ont alors indiqué à la Cour partager l'essentiel de ces recommandations et confirmé qu'ils avaient conduit la révision budgétaire sur la base d'une approche réaliste en matière de recettes et sur des choix clairs et partagés quant aux risques intégrés dans les arbitrages en matière de dépenses. Ils se sont alors engagés sur le maintien d'un équilibre budgétaire ne nécessitant pas de ressources publiques supplémentaires.

En revanche, l'un et l'autre ont indiqué qu'il ne leur paraissait pas possible de mener une révision budgétaire de cette ampleur, dans le contexte inflationniste actuel, sans mobiliser une partie de la réserve pour aléas, dont ils estiment que c'est la fonction première, en veillant toutefois à ce que cette réserve demeure à un niveau suffisamment important pour faire face aux imprévus qui ne manqueront pas de survenir d'ici aux Jeux.

¹²⁹ Pour un total d'engagements au 31 décembre 2022 de 1 166 M€, soit près de 30 % du budget pluriannuel.

¹³⁰ Dont 614,4 M€ sur les aménagements temporaires, 694,5 M€ sur les services aux Jeux, 354,9 M€ sur les technologies et systèmes d'information, 188,6 M€ sur la masse salariale, déjà engagée aux deux-tiers, et 178,8 M€ sur les cérémonies et la communication.

La Cour considère néanmoins que recourir à la réserve pour aléas revient à différer des mesures d'économies susceptibles d'être prises ultérieurement. Un tel choix, s'il est retenu, devrait impérativement conduire à identifier les mesures d'économies réalisables ultérieurement et les dates auxquelles elles devraient intervenir, sauf à ce qu'elles deviennent impossibles.

Le budget pluriannuel révisé adopté par le conseil d'administration du COJOP le 12 décembre 2022

Le conseil d'administration du COJOP a adopté le 12 décembre 2022 un budget pluriannuel révisé à hauteur de 4 380 M€, en augmentation de 405,5 M€ par rapport au budget adopté en décembre 2021 (+ 10,1 %) ¹³¹. L'impact de l'inflation, constatée ou anticipée, compte pour environ la moitié de cette augmentation. À périmètre constant, ce budget pluriannuel est donc en augmentation de 17,7 % depuis 2018 ¹³².

Il prévoit notamment une augmentation de 127,1 M€ des ressources issues des partenariats domestiques, portées à 1 226,3 M€ (+ 11,5 %), de 143,2 M€ des recettes de billetterie, portées à 1 239,8 M€ (+ 13,1 %) et de 70,6 M€ des contributions publiques, portées à 170,6 M€ (+ 70,6 %).

Les dépenses d'organisation augmentent de 440,5 M€ pour être portées à 4 105 M€ (+ 12 %), trois budgets en présentant l'essentiel (Sites et infrastructures pour 165 M€ [+ 18,8 %], Ressources humaines pour 109 M€ [+ 18,6 %] et Service aux Jeux pour 113,1 M€ [+ 16 %]). Les directions Marque-Événements-Cérémonies (malgré la décision prise de relever fortement le coût d'organisation des deux cérémonies d'ouverture) et la direction Technologie – Systèmes d'information, enregistrent une hausse plus modérée de leur budget : respectivement + 10,3 M€ (+ 5,1 %) et + 36,8 M€ (+7,7 %). Parmi les treize autres directions, quatre ont un budget en légère augmentation et neuf ont un budget stable ou en diminution.

À ces dépenses d'organisation s'ajoute la réserve pour aléas proprement dite, qui est réduite de 315 M€ à 200 M€. Dans le même temps, une provision de 75 M€ a été inscrite dans le budget pour absorber les coûts quasi-certains de l'inflation prévisionnelle à venir, non encore intégrés dans les prévisions de dépenses des différentes directions du COJOP, les autres 40 M€ venant compenser la hausse des dépenses.

La Cour procédera au début de l'année 2023 à un examen du budget révisé de décembre 2022 et des hypothèses qui le sous-tendent, le COJOP n'ayant pas souhaité, en octobre 2022, lui transmettre ces hypothèses, en raison de la fiabilité alors jugée insuffisante des chiffres disponibles.

Compte tenu des incertitudes qui subsistent tant en matière de recettes de partenariats domestiques qu'en matière de dépenses, en raison de la dynamique inflationniste actuelle et de son impact final sur les appels d'offres en cours ou à venir du COJOP, l'exécution de ce budget révisé devra faire l'objet d'un suivi rigoureux.

L'État et le COJOP ont soutenu que la révision de décembre 2022, telle qu'elle a été conduite, répondait à la recommandation de la Cour d'établir des scénarios de redimensionnement des dépenses et constituait le « *dernier exercice utile de revue des dépenses pluriannuelles* ».

¹³¹ 11,4 % à périmètre constant, l'État ayant repris à sa charge 25 M€ et la métropole du Grand Paris 15 M€.

¹³² Une première mesure de périmètre avait, en 2020, réduit de 44 M€ les recettes et dépenses.

La Cour en prend note mais elle s'interroge dès lors sur les modalités d'application des dispositions de la convention relative à la garantie de l'État du 9 mai 2022, dans l'hypothèse où la réserve pour aléas et la provision pour inflation ne seraient pas suffisantes pour absorber les éventuels surcoûts budgétaires ou de moindres recettes.

IV - Un coût réel des Jeux qui reste à établir

L'évaluation des coûts liés à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 est essentielle à un double titre : d'une part à raison de l'objectif affiché dès la candidature de la ville de Paris, constamment réitéré depuis par le COJOP et les pouvoirs publics, d'organiser des Jeux sobres au coût maîtrisé pour les finances publiques, à rebours des précédentes éditions où les budgets avaient parfois fortement dérivé, en moyenne de près de 80 % ; d'autre part, en raison de l'exigence de transparence qu'impose, dans un contexte économique et social tendu, l'acceptabilité sociale des Jeux par la population et du débat politique sur l'utilité et la pertinence d'une telle manifestation.

De ce point de vue, la communication retenue par les organisateurs des Jeux comme par les responsables publics dans le cadre de la candidature et poursuivie depuis lors, consistant à afficher un coût global des Jeux additionnant les budgets prévisionnels du COJOP et de la Solideo, ne facilite pas la compréhension du sujet, et pas davantage le débat sur l'évolution de ces coûts. Les chiffres avancés de 6,9 Md€ en phase de candidature¹³³, portés à 7 Md€ lors de l'établissement des premiers budgets du COJOP et de la Solideo¹³⁴ et qui pourraient s'élever après la révision budgétaire de décembre 2022 à 8,8 Md€¹³⁵, ne peuvent être pris en considération par la Cour.

Comme cela a été évoqué *supra*, le budget du COJOP a été établi en euros courants, alors que, dans l'objectif avancé d'en assurer un pilotage efficient, le budget de la Solideo a été présenté en euros constants 2016. Ces chiffres ne sont donc pas additionnables et comparables, du moins pour la Solideo, avec les chiffres actualisés en euros courants. Par ailleurs, s'agissant de la Solideo, ce chiffre global comprend une estimation plus que fragile et aléatoire du coût de construction des logements du village des athlètes et du village des médias à la charge des promoteurs, *in fine* à la charge des futurs acquéreurs¹³⁶. Ils sont certes construits à l'occasion des Jeux et nécessaires à leur tenue, mais participent d'opérations de réaménagement urbain dont l'impact va au-delà des Jeux, si bien que leur inclusion dans l'évaluation du coût des Jeux paraît discutable.

Cette présentation, qui mélange des dépenses publiques et des dépenses privées de diverses natures, repose sur des périmètres conventionnels qui ont évolué et ne sont en tout état de cause pas représentatifs de l'ensemble des dépenses réellement engagées. Comme cela a été évoqué *supra* (cf. chap. II), la maquette de la Solideo, basée sur la liste des ouvrages olympiques du dossier de candidature mais qui s'en est écartée à la marge, comprend des opérations lancées antérieurement à la candidature et indépendamment de la tenue des Jeux. *A contrario*, elle ne reprend pas certaines opérations directement nécessaires aux Jeux ou qui en améliorent grandement l'organisation.

¹³³ 3,8 Md€ pour le COJOP en euros courants (3,6 Md€₂₀₁₆), 3,1 Md€₂₀₁₆ pour la Solideo.

¹³⁴ 3,8 Md€ pour le COJOP et 3,2 Md€₂₀₁₆ pour la Solideo.

¹³⁵ 4,4 Md€ pour le COJOP et 4,4 Md€ pour la Solideo (en euros courants).

¹³⁶ Ce chiffre, estimé en phase de candidature à 1 569 M€, a été revu en 2018 à 1 700 M€. Il correspond à une estimation fragile. Le budget réel de la Solideo s'établit pour sa part à 1 877 M€₂₀₁₆ en 2022.

Cette présentation ne facilite pas davantage la compréhension et l'évaluation, essentielle dans le débat public et politique, des dépenses publiques effectivement liées aux Jeux. La présentation initiale précitée a ignoré les dépenses fiscales liées aux Jeux, les dépenses de sécurité et les dépenses de transport à la charge de l'État, des collectivités locales et des opérateurs. Elle ne prend pas davantage en compte les dépenses réalisées, hors budgets de la Solideo et du COJOP, principalement par les collectivités locales-hôtes.

Ces dépenses publiques sont, elles-mêmes, soit directement liées aux Jeux, soit réalisées à l'occasion des Jeux dans une logique d'héritage et d'opportunité. Certaines dépenses réalisées à l'occasion des Jeux se révèlent être, pour certaines, des anticipations de dépenses programmées dans le cadre des politiques publiques pour lesquelles la tenue des Jeux a un effet accélérateur, pour d'autres des redéploiements de politiques publiques n'entraînant pas un surcroît de dépenses publiques.

Enfin, si certaines dépenses directement liées à la tenue de la manifestation n'auront aucun impact au-delà de celle-ci (par exemple, les aménagements et sites temporaires ; les dépenses de livraison de la manifestation), d'autres, comme les équipements sportifs, les aménagements urbains, les infrastructures de transport, auront un impact au-delà des Jeux, probablement nettement supérieur à leur usage spécifique pendant les Jeux.

La Cour n'est pas en mesure, à ce stade, d'établir le coût réel des Jeux et son impact total sur les finances publiques, en l'absence de recensement exhaustif et précis, au sein de l'État comme dans les collectivités-hôtes¹³⁷, des dépenses d'investissement et fonctionnement liées aux Jeux¹³⁸, dont une partie ne sera d'ailleurs connue qu'après l'évènement.

Dans son référé précité de 2021, la Cour avait recommandé de consolider l'ensemble des financements publics des ouvrages réalisés à l'occasion des Jeux, qu'ils relèvent des prescriptions du CIO ou des programmes liés à la politique d'héritage. Le Premier ministre avait alors indiqué que le Jaune budgétaire établi par le ministère chargé des Sports et des Jeux serait enrichi en conséquence. Les avancées constatées depuis lors n'y répondant pas complètement, la Cour réitère cette recommandation et l'élargit à l'ensemble des financements publics, en fonctionnement comme en investissement. Cela suppose que soient identifiés, au sein de chaque ministère, les coûts associés aux Jeux, et que chacune des collectivités-hôtes établisse, dans le même objectif, un document de même nature.

¹³⁷ Dont il n'est pas davantage possible, compte-tenu de nombre de financements croisés, d'additionner les dépenses d'investissements des différentes collectivités.

¹³⁸ Au-delà de la question méthodologique évoquée ci-avant des dépenses spécifiques, des redéploiements de politiques publiques ou d'accélération de celles-ci, cela ne permet pas de chiffrer le coût réel des Jeux et pas davantage le coût des dépenses non strictement nécessaires aux Jeux mais réalisés à cette occasion.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les comptes et la gestion des exercices 2018 à 2021 du COJOP n'appellent pas d'observations particulières, les sous-exécutions constatées résultant de prévisions incertaines lors de la création de l'organisme, ou de reports vers les exercices ultérieurs, notamment du fait de la crise sanitaire.

Les révisions du budget pluriannuel intervenues en 2020 et 2021 n'ont pas remis en cause les hypothèses de recettes sur lesquelles il avait été bâti, ni le niveau global des dépenses qui ont augmenté de 5,7 % depuis 2018. Plusieurs éléments d'incertitude et de risque subsistent, notamment sur l'enveloppe budgétaire affectée à la masse salariale. L'exercice recommandé par la Cour consistant à établir des scénarios de réduction des dépenses selon diverses hypothèses de niveau de recettes ou de surcoûts majeurs sur un ou plusieurs postes de dépenses, pour garantir l'équilibre budgétaire du COJOP, avait été conduit de façon limitée et sommaire et ne répondait donc pas, en l'état, à la recommandation formulée par la Cour dès 2020.

En l'état, des incertitudes subsistent toujours sur les recettes attendues, notamment celles provenant des partenariats de marketing, et des risques sont identifiés en dépenses, amplifiés par l'accélération de l'inflation, le budget du COJOP ayant été établi en 2018 sur une hypothèse d'inflation moyenne de 1,4 %, aujourd'hui dépassée. L'un des enjeux principaux de la maîtrise de la dépense réside dans les arbitrages à rendre sur le niveau de services ainsi que sur les manifestations associées aux Jeux, telles que les cérémonies d'ouverture et de clôture ou encore le relai de la Flamme.

La Cour a donc recommandé que, dans le cadre de la révision budgétaire de décembre 2022, ne soient retenues que des ressources acquises ou en voie de l'être. Cette révision devait impérativement prendre en compte les risques identifiés et, en particulier, l'inflation qui impactera de façon certaine le coût des Jeux. Les économies rendues possibles par une optimisation de l'organisation devaient être précisément documentées, en distinguant selon qu'elles pourront être décidées dans la période de préparation des Jeux, ou à la veille et pendant ceux-ci ; des scénarios de redimensionnement des dépenses devaient être établis, permettant, le cas échéant, la mise en œuvre effective des dispositions prévues par la convention relative à la garantie de l'État. Les incertitudes et risques identifiés devaient conduire, dans le cadre de la révision budgétaire en cours, à maintenir l'intégralité de la réserve pour aléas dont il n'est pas démontré que le niveau actuel soit suffisant pour en assurer la couverture.

Le conseil d'administration du COJOP a finalement adopté le 12 décembre 2022 un budget pluriannuel révisé à hauteur de 4 380 M€, en augmentation de 405,5 M€ par rapport au budget adopté en décembre 2021 (+ 10,1 %)¹³⁹. À périmètre constant, ce budget pluriannuel est donc en augmentation de 17,7 % depuis 2018. La réserve pour aléas a été réduite de 315 M€ à 200 M€, une provision pour risque d'inflation ayant été toutefois parallèlement inscrite à hauteur de 75 M€.

¹³⁹ + 11,4 % à périmètre constant, l'État ayant repris à sa charge 25 M€ et la métropole du Grand Paris 15 M€.

La Cour procédera au début de l'année 2023 à un examen du budget ainsi révisé et des hypothèses qui le sous-tendent. Compte tenu des incertitudes qui subsistent tant en matière de recettes de partenariats domestiques qu'en matière de dépenses, en raison de la dynamique inflationniste actuelle et de son impact final sur les appels d'offres en cours ou à venir du COJOP, l'exécution de ce budget révisé devra faire l'objet d'un suivi rigoureux. La Cour alerte sur les modalités d'application, en l'absence de scénarios de redimensionnement des dépenses, des dispositions de la convention relative à la garantie de l'État, dans l'hypothèse où la réserve pour aléas et la provision pour inflation ne seraient pas suffisantes pour absorber les éventuels surcoûts budgétaires ou de moindres recettes.

Enfin, le coût réel des Jeux comprendra non seulement les dépenses du COJOP et de la Solideo, mais également celles des collectivités territoriales, notamment la ville de Paris (dont le budget pour les Jeux devrait avoisiner 500M€), ainsi que les dépenses que l'État consacrera notamment à la sécurité des Jeux et celles des opérateurs de transport. Une identification et une consolidation de ces dépenses paraît indispensable, sous l'égide de la DIJOP.

La Cour formule en ce sens les recommandations suivantes :

- 14. s'assurer d'une mise en œuvre rigoureuse en dépenses de la révision budgétaire arrêtée le 12 décembre 2022 (COJOP, DIJOP) ;*
 - 15. au-delà de la maquette financière de la Solideo et du budget du COJOP, consolider l'ensemble des coûts en investissement et en fonctionnement engagés pour les Jeux et à l'occasion des Jeux (DIJOP).*
-

Chapitre VI

« L’héritage », condition majeure de l’acceptabilité des Jeux

Au-delà de l’exigence de transparence, de sobriété et d’inscription dans le développement durable à laquelle doivent désormais se conformer le CIO et les organisateurs, il est devenu indispensable d’inscrire les Jeux dans des politiques qui, au-delà de l’événement, transformeront durablement les territoires dans lesquels ils s’inscrivent. Il en va de l’acceptabilité par l’opinion publique de l’organisation des Jeux.

En plus des aménagements urbains, infrastructures et équipements sportifs décidés pour permettre la tenue des Jeux, ou dont la réalisation a été anticipée dans cette perspective, pour lesquels il conviendra d’apprécier l’impact dans la durée, les politiques, dites « d’héritage », conduites par l’État, les collectivités concernées et le COJOP, ont pour ambition de déployer et d’accélérer des politiques publiques : dans le domaine des politiques sportives pour améliorer les performances des équipes de France et développer les pratiques sportives¹⁴⁰, mais également dans d’autres domaines.

La Cour reviendra plus spécifiquement, dans le cadre d’un prochain rapport, sur la politique dite « d’héritage » conduite dans le cadre de la préparation des Jeux.

I - Le Plan « Héritage » de l’État

Un Plan « Héritage » de l’État a été adopté par le comité interministériel le 4 novembre 2019. Ce plan comportait à l’origine 170 mesures portant sur le développement des infrastructures et pratiques sportives, l’emploi et le bénévolat, les transports et l’accessibilité, les enjeux sociétaux (égalité hommes/femmes, handicap, discriminations, etc.), l’économie de la filière du sport, l’image de la France.

¹⁴⁰ Cour des comptes, *L’Agence nationale du sport et la nouvelle gouvernance du sport : des défis qui restent à relever*, communication à la commission des finances de l’Assemblée nationale, septembre 2022.

Ces mesures sont déclinées en objectifs dits stratégiques, avec identification du ou des ministères et opérateurs de l'État en charge de leur suivi¹⁴¹. La mise en œuvre de douze des mesures retenues relève du COJOP, en qualité d'opérateur direct. Par ailleurs, la réunion interministérielle du 9 février 2021 a retenu une liste de treize études d'impact allant de la mesure de la performance des équipes de France aux Jeux à celle de l'effet net des Jeux sur le PIB du pays et celui de la région Île-de-France, en passant par une analyse coûts/bénéfice global des Jeux en tenant compte des apports des investissements, de la satisfaction de la population et de leur coût pour les finances publiques¹⁴².

Le 15 novembre 2021, le comité interministériel a examiné le document de suivi de ces mesures. Il faisait alors état de la mise en œuvre de 52 mesures, faisait apparaître que 88 mesures étaient en cours de déploiement et que 25 mesures restaient à engager, trois mesures ayant été intégrées à une mesure plus globale et six abandonnées. Le délégué interministériel a proposé par ailleurs au comité interministériel de retenir quatorze nouvelles mesures concernant des sujets divers sur la base de fiches détaillées présentant chaque mesure, ses objectifs et la politique publique à laquelle elle se rattache, ainsi que ses modalités de mise en œuvre et d'évaluation.

II - La démarche de la Ville de Paris

Après la désignation de Paris comme ville-hôte des Jeux en septembre 2017, la ville a lancé une concertation avec la société civile parisienne (associations, acteurs sociaux et sportifs, etc.) afin d'identifier des propositions visant à accélérer ou développer des politiques publiques liées au sport. Cette concertation, conduite pendant un an, a pris fin le 3 décembre 2018 lors de la journée du paralympisme. Un travail interne à la ville avec les directions opérationnelles a ensuite été conduit pour établir un document-cadre, finalement rendu public le 18 juin 2019. Ce document programmatique dit des « *Transformations olympiques* » est structuré autour de cinq axes : durabilité de la ville ; embellissement de la ville ; justice sociale et inclusion ; dynamisation et enrichissement de l'offre sportive ; ambitions civiques. Ils se déclinent en vingt ambitions, traduites chacune en trois ou quatre mesures concrètes.

Les mesures de la stratégie « *Transformations olympiques* » relèvent de politiques publiques, pour la plupart déjà en œuvre ou envisagées, bénéficiant de l'effet accélérateur des Jeux. Il s'agit alors, soit d'amplifier des politiques existantes en augmentant leur budget sur ressources propres de la ville ou par apport de nouveaux financements extérieurs (*via* le fonds de dotation de Paris 2024 par exemple), soit d'accélérer des projets, notamment la baignade dans la Seine, l'abandon du plastique à usage unique, la transformation du périphérique. Il s'agit aussi du développement de l'offre sportive ou encore de profiter des Jeux pour orienter d'autres actions vers le sport. C'est le cas pour la Nuit blanche ou l'Olympiade culturelle.

¹⁴¹ Le délégué interministériel est chargé du suivi de la mission *Héritage et mobilisation des territoires* et de la mise en œuvre des 170 mesures composant le programme dit « *Héritage de l'État* », annoncé en novembre 2019.

¹⁴² Cf. l'annexe n° 11.

III - La démarche du département de Seine-Saint-Denis

Le département de Seine-Saint-Denis, qui bénéficie d'une part importante (plus des deux tiers) des investissements retenus dans la maquette financière de la Solideo, a placé la question de l'héritage pour le territoire et la population au cœur de ses préoccupations. Les différentes politiques publiques et les projets et innovations engagés dans l'accompagnement des Jeux ont pour objectif de permettre à la Seine-Saint-Denis d'accélérer ses mutations de manière durable, avec notamment la construction ou la rénovation d'équipements sportifs, l'émergence de nouveaux quartiers comportant des logements construits dans le respect des normes de haute qualité environnementale et des équipements publics, le réaménagement de routes départementales ou encore la création d'espaces verts et de lieux de baignade en milieu naturel.

Grâce aux équipements et aménagements liés aux Jeux, le conseil départemental souhaite préfigurer la ville de demain, conçue de manière durable, mixte, inclusive, accessible et sportive. C'est notamment le cas du projet « *Prisme* » porté par le département et finalement inscrit dans la maquette financière de la Solideo comme ouvrage olympique. Conçu comme un projet d'héritage paralympique tangible, le « *Prisme* » se veut un levier pour engager une dynamique d'inclusion par le sport des personnes en situation de handicap. Il ambitionne de devenir un pôle de référence pour l'organisation du parasport en France. La Seine-Saint-Denis bénéficiera également d'un rattrapage important d'infrastructures sportives, notamment nautiques, un plan piscines ayant été lancé à cette occasion.

L'héritage immatériel pour le département de Seine-Saint-Denis se concentre sur les retombées économiques locales pour les entreprises et l'emploi, mais aussi en termes d'image. Il vise également à mobiliser le territoire en se servant des Jeux de 2024 comme d'un moteur de développement du sport, de l'éducation physique et de la culture par le biais d'une Olympiade culturelle « *Made in Seine-Saint-Denis* ». Ces approches seront partenariales et chercheront à s'inscrire de manière durable auprès des acteurs culturels, sportifs et socio-éducatifs et dans l'amélioration de l'espace public, tels que les parcs départementaux.

IV - La « stratégie d'héritage » du COJOP

La stratégie du COJOP s'est construite, pour sa part, par l'ouverture d'une réflexion commune associant un grand nombre d'acteurs au comité consultatif et à des groupes de travail en charge de l'héritage. L'héritage porté par le COJOP s'articule autour des retombées des Jeux et de la place du sport dans le quotidien des Français, et s'appuie sur quatre piliers : l'emploi et l'économie ; le sport pour l'éducation ; l'engagement citoyen, les valeurs, le plaisir d'apprendre et de réussir ; le sport santé, le sport pour l'inclusion et la lutte contre les discriminations¹⁴³. Le COJOP s'est doté d'une direction exécutive « Impact et héritage », rassemblant actuellement une vingtaine de collaborateurs, dont le travail se concentre sur la gestion d'un fonds de dotation et sur l'animation des programmes d'héritage des Jeux avec les partenaires. L'héritage visant la mobilisation des territoires et les enjeux environnementaux est porté par les directions du COJOP en charge de ces deux thématiques.

¹⁴³ Cf. annexe n° 12.

L'implication des territoires est un enjeu de premier ordre pour faire des Jeux de Paris 2024 ceux de toute la France, et pouvoir en partager le bénéfice par leur valorisation. Le COJOP a ainsi développé, en accord avec le CIO, le label « Terre de Jeux ». Ce label invite à célébrer les Jeux et à impliquer localement les populations en proposant, par exemple, d'organiser une retransmission publique des Jeux, ou en organisant des rencontres avec les athlètes¹⁴⁴. À ce jour, 3 359 labels « Terre de Jeux » ont été délivrés, dont 3 091 à des collectivités¹⁴⁵. Ce label pourrait également avoir pour effet de contribuer au renforcement de l'attractivité touristique de la France pour les visiteurs étrangers en proposant une promotion des territoires labélisés. « Terre de Jeux » pourrait également s'inscrire dans des programmes culturels permettant de faire découvrir le patrimoine français, notamment par l'appel à projets lancé dans le but de favoriser l'implantation d'espaces de réalité virtuelle à proximité des sites olympiques pour diffuser du contenu valorisant la culture et le patrimoine français. Les territoires labellisés pourraient exporter des programmes de réalité virtuelle augmentée en proposant des visites des sites remarquables ou des sites par exemple labellisés par l'Unesco.

Enfin, le COJOP a mis en place en décembre 2020 le fonds de dotation « Paris 2024 », dont la mission consiste à accompagner et soutenir des projets d'intérêt général qui utilisent le sport pour la santé, le bien-être, le plaisir d'apprendre, l'engagement citoyen, l'inclusion, la solidarité, l'égalité et l'environnement¹⁴⁶. Il traduit la volonté de valoriser et soutenir les partenaires qui souhaitent s'intégrer à la stratégie d'héritage portée par le COJOP et est présenté comme une plateforme d'innovation sociale par le sport. Depuis sa création en 2019, le fonds de dotation « Paris 2024 » a distribué 10 M€ pour faire émerger 315 projets d'impact social en accompagnant 650 000 bénéficiaires.

V - Une hiérarchisation nécessaire, un dispositif de suivi et d'évaluation à parfaire

La démarche engagée par l'État pour identifier et suivre l'ensemble des politiques et mesures liées à la politique d'héritage doit être relevée, de même que le lancement de multiples études d'impact pour identifier et mesurer l'effet des Jeux. Néanmoins, si les mesures retenues font l'objet de fiches détaillées, celles-ci, finalement assez disparates¹⁴⁷, ont des enjeux et des portées sensiblement différentes. Ce Plan « Héritage » gagnerait certainement à être davantage hiérarchisé et les indicateurs de résultats associés à chaque action davantage précisés et évaluables *in fine*.

¹⁴⁴ Les entités labellisées « Terre de Jeux » bénéficient des outils pédagogiques ou de communication de Paris 2024. Elles ont aussi la possibilité, dès lors qu'elles sont labellisées centres de préparation aux Jeux, d'être référencées dans un catalogue mis à disposition des 206 comités nationaux olympiques et 184 comités nationaux paralympiques du monde entier, lesquels pourront choisir un centre et venir s'entraîner en France à leur convenance, pendant l'Olympiade.

¹⁴⁵ Cf. annexe n° 13.

¹⁴⁶ Présidé par le président du COJOP, le fonds de dotation est géré par un conseil d'administration propre, composé des membres du conseil d'administration du COJOP. Il est assisté dans ses fonctions par un comité de sélection, chargé de statuer sur les demandes de soutien dont le montant est inférieur ou égal à 200 000 €. Ce comité émet des propositions auprès du conseil d'administration du fonds pour toute demande de soutien d'un montant supérieur. La direction de l'Impact et de l'Héritage du COJOP prépare et met en œuvre les orientations stratégiques du fonds de dotation, en lien avec le comité de sélection, et pilote l'accompagnement des projets et l'évaluation de leur impact.

¹⁴⁷ Au point que les rapports de la Cour sont cités comme l'une des mesures du Plan Héritage.

Le COJOP est engagé avec l'État dans une démarche partagée d'évaluation de l'héritage. Il entend mettre en place un comité de suivi de l'évaluation qui sera composé d'experts français et internationaux. Sa mission sera de porter un regard indépendant sur les travaux réalisés afin d'établir des analyses rigoureuses et pertinentes.

Les démarches entreprises par le COJOP pour le suivi et l'évaluation des mesures d'héritage ne sont cependant pas suffisamment abouties pour permettre aujourd'hui la publication de résultats précis et harmonisés dans tous les domaines. Le COJOP devrait pouvoir présenter des tableaux de bord permettant un suivi des résultats opérationnels de la politique d'héritage (nombre d'opérations, nombre de bénéficiaires, succès de l'opération, etc.) et une estimation des coûts liés à chaque opération, ainsi que de ses retombées économiques. Cet outil de pilotage de l'héritage des Jeux doit être conçu pour pouvoir être transmis, le moment venu, à une entité publique ou privée *ad hoc* chargée de poursuivre les évaluations après la dissolution du comité d'organisation prévue en 2026.

L'Olympiade culturelle

Instaurées par Pierre de Coubertin comme une compétition, les « *Olympiades culturelles* » ont évolué après la seconde guerre mondiale pour devenir un programme culturel, couvrant au moins la durée des Jeux Olympiques, inclus dans le contrat de ville-hôte. La ville de Paris a mis en avant la richesse culturelle de la capitale et plus globalement de la France, entendant faire de l'Olympiade culturelle et des milliers de manifestations projetées un facteur différenciant. La programmation de l'Olympiade culturelle de Paris est conçue en deux temps, englobés par le COJOP dans l'appellation « Olympiade culturelle » dans un souci de lisibilité : débutée trois ans avant les Jeux, la « phase d'engagement » doit prendre appui sur les territoires et parties prenantes et les temps forts communs au monde du sport et de la culture (journée Olympique, fête de la musique, journées européennes du patrimoine, etc.) pour mobiliser les populations à l'échelle nationale ; à l'approche des Jeux, une « phase de célébration », apogée de la programmation. Initialement prévue entre juin 2024 (Fête de la Musique) et octobre 2024 (Nuit Blanche), elle s'ouvrira finalement en avril 2024 avec le début du relai de la flamme.

Après des prémices dès l'automne 2021¹⁴⁸, l'Olympiade culturelle a été officiellement ouverte le 27 juin 2022 par les ministres de la culture et des sports, le président du COJOP et sa directrice de la culture et les premiers appels à projet cofinancés par le COJOP ont été lancés à l'été 2022, par la ville de Paris et la Seine-Saint-Denis d'une part et le ministère de la culture d'autre part, tandis que les DRAC recensaient les projets susceptibles d'être soutenus par les crédits du ministère de la culture. L'enveloppe prévue par le COJOP pour l'Olympiade culturelle (13,4 M€) apparaît modeste au regard des ambitions initiales et, surtout, du montant prévu pour les cérémonies (168 M€). S'y ajoutent néanmoins 9 M€ du ministère de la culture en 2022-2024, fléchés spécifiquement « Olympiade culturelle », ainsi que la mobilisation d'une partie des crédits du dispositif de l'Été culturel. De nombreux établissements publics culturels nationaux orientent également leur programmation, sur leurs budgets propres, pour s'inscrire dans la dynamique des Jeux (Versailles, La Villette, le musée du Quai Branly ou encore la Philharmonie).

¹⁴⁸ Première série d'événements dans le cadre de la Nuit blanche à Paris. La mise en œuvre de ces deux phases relève de trois modes opératoires distincts reposant sur la labellisation « Olympiade culturelle », dans lesquels les parties prenantes et partenaires occupent une place essentielle : les appels à participation, sans financement du COJOP et avec une instruction décentralisée aux « Terres de Jeux », permettent un recensement des projets

Ces différents leviers complémentaires font probablement du ministère de la culture et de ses opérateurs les premiers contributeurs à l'Olympiade culturelle. Face au risque d'une Olympiade culturelle décevante au vu de la réputation culturelle de la France et des ambitions affichées, une allocation des crédits permettant de maximiser l'effet levier, l'irrigation du territoire et l'appropriation par les partenaires et la population est donc nécessaire.

Si les relations entre la direction de la culture du COJOP et les parties prenantes apparaissent aujourd'hui fluides et constructives - tout en reflétant la complexité administrative française et singulièrement francilienne -, il importe de conforter le rôle de « chef d'orchestre » de la DIJOP, dans l'orientation, la concertation et la circulation de l'information avec les parties prenantes. Les objectifs et enjeux des parties ne sont pas toujours convergents et le positionnement exact de l'Olympiade culturelle traduit un difficile équilibre entre plusieurs contraintes et risques : visibilité événementielle et éducation artistique et culturelle inscrite dans le temps long ; implantation essentiellement francilienne des Jeux et irrigation de l'ensemble du territoire national ; actions destinées aux publics des Jeux ou aux autres visiteurs et aux populations locales ; crainte du saupoudrage et effet levier de financements parfois symboliques ; propositions avant 2024 et concentration des propositions sur l'année des JOP.

Dans la phase opérationnelle qui s'ouvre, l'enjeu de la cohérence d'ensemble de l'Olympiade culturelle suppose de renforcer le rôle de coordination du COJOP comme la mobilisation du ministère de la culture et celle de l'ensemble des parties prenantes autour de la ligne éditoriale et des temps forts récemment définis. Surtout, la mise en œuvre effective des projets et la communication qui l'accompagneront seront cruciales pour en permettre l'appropriation par le public.

labellisés sur une plateforme dédiée, et visent à mobiliser largement les territoires ; les appels à projet thématiques, portés par une partie prenante, des partenaires ou Paris 2024, labellisés « Olympiade culturelle » peuvent bénéficier d'un financement du COJOP ; enfin, dans le cadre de grandes coopérations, les grands opérateurs ou les partenaires peuvent se voir attribuer le label Olympiade culturelle ou, exceptionnellement la marque, et bénéficier d'un appui financier à certains projets, dans le cadre d'une convention.

CONCLUSION

Conformément à l'approche développée par le CIO depuis 2018, dite « nouvelle norme », les pouvoirs publics et le COJOP ont pris des engagements pour inscrire les Jeux dans des objectifs de développement durable et d'héritage au-delà de leur tenue. Le COJOP et la Solideo portent l'héritage immatériel et matériel des Jeux, autour du développement de la pratique sportive, de mesures sociales visant à l'inclusion, de programmes économiques en faveur des entreprises, de l'innovation et de l'emploi, ainsi que de mesures environnementales. L'État a pour sa part, adopté en 2019 un « Plan Héritage » de 170 mesures dont le suivi incombe à la DIJOP.

Les contrôles réalisés ou en cours n'ont pu véritablement approfondir ces sujets, qui devraient faire l'objet d'un rapport spécifique de la Cour. À ce stade, les mesures correspondantes apparaissent en première analyse assez disparates, de niveau et d'enjeu très variables. Le « Plan Héritage » gagnerait à être mieux hiérarchisé et les indicateurs de résultats associés à chaque action davantage précisés et évaluables in fine. Le COJOP devrait mettre au point des outils de mesure de l'héritage. Les modalités de capitalisation et de transmission des expériences acquises à l'occasion des Jeux doivent être également précisées.

Glossaire

AFA.....	Agence française anti-corruption
ADF.....	Association des départements de France
AMF.....	Association des maires de France
AMI.....	Appel à manifestation d'intérêt
ANSSI.....	Agence nationale de sécurité des systèmes d'information
ARF.....	Association Régions de France
CAO.....	Centre aquatique olympique
CDSF.....	Consortium du Stade de France
CGEFI.....	Contrôle général économique et financier de l'État
CIO.....	Comité international olympique
CNIL.....	Commission nationale Informatique et Libertés
CNOSF.....	Comité national olympique et sportif français
CNSJ.....	Coordination nationale de la sécurité des Jeux
COJOP.....	Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques
COSTRAT.....	Comité stratégique de sécurité
CPSF.....	Comité paralympique et sportif français
CRC.....	Chambre régionale des comptes
DGGN.....	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGITM.....	Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités
DGPN.....	Direction générale de la police nationale
DGSCGC.....	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
DIJOP.....	Délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques
EPT.....	Établissement public territorial
FFF.....	Fédération française de football
FFR.....	Fédération française de rugby
FIJ.....	Formation inter-juridiction
FU.....	France urbaine
GIP.....	Groupement d'intérêt public
GPSR.....	Groupement de protection et de surveillance des réseaux (RATP)
IDFM.....	Île-de-France Mobilités
IPC.....	Comité international paralympique
MGP.....	Métropole du Grand Paris
MOA.....	Maître d'ouvrage
PCO.....	Poste de commandement opérationnel
PMR.....	Personnes à mobilité réduite
PP.....	Préfecture de police

PRIF Préfecture de la région Île-de-France
RATP Régie autonome des transports parisiens
SGDSN..... Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
SGP Société du Grand Paris
SNCF..... Société nationale des chemins de fer
SOLIDEO..... Société de livraison des ouvrages olympiques
SUGE Surveillance générale (police ferroviaire de la SNCF)

Annexes

Annexe n° 1 : lettres au président de l'Assemblée nationale et du Sénat.....	112
Annexe n° 2 : les procédures de marché applicables au COJOP.....	116
Annexe n° 3 : les cartes des sites olympiques et paralympiques.....	117
Annexe n° 4 : liste des trente maîtres d'ouvrage.....	119
Annexe n° 5 : évolution de 2018 à 2022 de la maquette financière de la Solideo par opérations (en € ₂₀₁₆ HT).....	120
Annexe n° 6 : les directions du COJOP en charge de la livraison des Jeux.....	121
Annexe n° 7 : le modèle d'externalisation des Jeux.....	122
Annexe n° 8 : le programme de modernisation du Stade de France.....	123
Annexe n° 9 : l'exécution des budgets du COJOP (2018 à 2021).....	125
Annexe n° 10 : le budget du COJOP en dépenses (décembre 2021).....	126
Annexe n° 11 : études d'impact des Jeux validées lors de la RIM du 9 février 2021.....	129
Annexe n° 12 : les politiques d'héritage du COJOP.....	130
Annexe n° 13 : les labels « Terre de Jeux ».....	132

Annexe n° 1 : lettres au président de l'Assemblée nationale et du Sénat

Cour des comptes



KCC D2200759 KZZ
20/04/2022

Le 20 AVR. 2022

Le Premier président

Monsieur le Président, *Cher Richard,*

L'article 29 de la loi du 26 mars 2018, relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, a confié à la Cour une mission de contrôle des comptes et de la gestion des personnes publiques et privées qui concourent à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024. Elle est notamment chargée de remettre au Parlement, d'ici la fin de l'année 2022, un premier rapport sur les conditions d'organisation de ces jeux.

Ces travaux prescrits par la loi feront suite à de premiers contrôles que la Cour a conduits sur le comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (COJOP) et la Société de livraison des jeux Olympiques (Solideo), qui ont donné lieu en avril 2021 à un référé adressé au Premier ministre ainsi qu'à deux relevés d'observations définitives.

Le rapport attendu en 2022 est préparé par une formation inter juridictions, constituée par un arrêté du 7 octobre 2021, et présidée par Monsieur Louis Gautier, Président de la troisième chambre de la Cour, associant aux magistrats des deuxième, troisième et cinquième chambres, des représentants des chambres régionales des comptes d'Ile-de-France et de Provence-Alpes-Côte d'Azur, eu égard à la localisation des sites olympiques.

Sous l'égide de cette formation, plusieurs contrôles complémentaires sont engagés par une équipe de rapporteurs conduite par Monsieur Dominique Lefebvre, conseiller maître, rapporteur général de cette formation, Monsieur Emmanuel Glimet, également conseiller maître, assurant le contre-rapport d'ensemble. Ces enquêtes concernent la Délégation interministérielle aux jeux Olympiques et Paralympiques (DIJOP), le COJOP, et la SOLIDEO. Outre cela, deux enquêtes thématiques sont en cours, d'une part sur les problématiques de sécurité et d'autre part sur les questions de transports et déplacements. Cinq contrôles portent enfin sur les principales collectivités maîtres d'ouvrage de sites olympiques (Ville de Paris, Métropole du Grand Paris, Conseil départemental de Seine-Saint-Denis, EPT Plaine Commune et Ville de Marseille). C'est sur la base de l'ensemble de ces enquêtes, après contradiction, conformément aux dispositions du code des juridictions financières, avec les organismes concernés, sur chaque rapport particulier et sur le rapport de synthèse, que la formation inter juridictions établira pour la fin de l'année 2022 le rapport demandé par le Parlement.

Monsieur Richard Ferrand
Président de l'Assemblée Nationale
126 Rue de l'Université,
75007 Paris

2 / 2

Ce rapport permettra d'aborder la gouvernance d'ensemble mise en place pour la préparation des jeux, de faire le point sur les sites olympiques et les infrastructures nécessaires à leur déroulement, ainsi que sur l'organisation des compétitions. Il traitera particulièrement de la prévention des risques de corruption, des enjeux d'éthique et des contrôles de régularité, notamment des marchés publics. Il évoquera enfin les engagements économiques, sociaux, environnementaux, et la politique d'héritage - cette dernière devant toutefois être l'objet d'une enquête spécifique envisagée par la Cour dans son programme de travail pour 2023.

Le calendrier fixé par la loi est très resserré eu égard à l'étendue des investigations que la Cour doit nécessairement conduire pour éclairer utilement le Parlement. Il sera évidemment respecté, mais force est de constater qu'il sera difficile, en raison des ajustements budgétaires de fin d'année du comité d'organisation des Jeux, que la Cour se prononce dans son rapport de fin 2022 sur la soutenabilité d'un budget pluriannuel révisé du COJOP qui n'aura pas encore été arrêté au moment où elle conduit ses travaux.

Cette difficulté d'ores et déjà prévisible, et le besoin potentiel de compléter les premières analyses de la Cour sur certains enjeux peut-être insuffisamment documentés en 2022, me conduisent à proposer que le rapport transmis au Parlement à la fin de cette année puisse, si nécessaire, être suivi d'un rapport complémentaire au premier semestre 2023.

Amis,



Pierre Moscovici

Cour des comptes

KCC D2200758 KZZ
20/04/2022

Le 20 AVR. 2022

Le Premier président**a** Monsieur le Président,

L'article 29 de la loi du 26 mars 2018, relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, a confié à la Cour une mission de contrôle des comptes et de la gestion des personnes publiques et privées qui concourent à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024. Elle est notamment chargée de remettre au Parlement, d'ici la fin de l'année 2022, un premier rapport sur les conditions d'organisation de ces jeux.

Ces travaux prescrits par la loi feront suite à de premiers contrôles que la Cour a conduits sur le comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (COJOP) et la Société de livraison des jeux Olympiques (Solideo), qui ont donné lieu en avril 2021 à un référé adressé au Premier ministre ainsi qu'à deux relevés d'observations définitives.

Le rapport attendu en 2022 est préparé par une formation inter juridictions, constituée par un arrêté du 7 octobre 2021, et présidée par Monsieur Louis Gautier, Président de la troisième chambre de la Cour, associant aux magistrats des deuxième, troisième et cinquième chambre, des représentants des chambres régionales des comptes d'Ile-de-France et de Provence-Alpes-Côte d'Azur, eu égard à la localisation des sites olympiques.

Sous l'égide de cette formation, plusieurs contrôles complémentaires sont engagés par une équipe de rapporteurs conduite par Monsieur Dominique Lefebvre, conseiller maître, rapporteur général de cette formation, Monsieur Emmanuel Glimet, également conseiller maître, assurant le contre-rapport d'ensemble. Ces enquêtes concernent la Délégation interministérielle aux jeux Olympiques et Paralympiques (DIJOP), le COJOP, et la SOLIDEO. Outre cela, deux enquêtes thématiques sont en cours, d'une part sur les problématiques de sécurité et d'autre part sur les questions de transports et déplacements. Cinq contrôles portent enfin sur les principales collectivités maîtres d'ouvrage de sites olympiques (Ville de Paris, Métropole du Grand Paris, Conseil départemental de Seine-Saint-Denis, EPT Plaine Commune et Ville de Marseille). C'est sur la base de l'ensemble de ces enquêtes, après contradiction, conformément aux dispositions du code des juridictions financières, avec les organismes concernés, sur chaque rapport particulier et sur le rapport de synthèse, que la formation inter juridictions établira pour la fin de l'année 2022 le rapport demandé par le Parlement.

Monsieur Gérard Larcher
Président du Sénat
15 Rue de Vaugirard
75006 Paris

2 / 2

Ce rapport permettra d'aborder la gouvernance d'ensemble mise en place pour la préparation des jeux, de faire le point sur les sites olympiques et les infrastructures nécessaires à leur déroulement, ainsi que sur l'organisation des compétitions. Il traitera particulièrement de la prévention des risques de corruption, des enjeux d'éthique et des contrôles de régularité, notamment des marchés publics. Il évoquera enfin les engagements économiques, sociaux, environnementaux, et la politique d'héritage - cette dernière devant toutefois être l'objet d'une enquête spécifique envisagée par la Cour dans son programme de travail pour 2023.

Le calendrier fixé par la loi est très resserré eu égard à l'étendue des investigations que la Cour doit nécessairement conduire pour éclairer utilement le Parlement. Il sera évidemment respecté, mais force est de constater qu'il sera difficile, en raison des ajustements budgétaires de fin d'année du comité d'organisation des Jeux, que la Cour se prononce dans son rapport de fin 2022 sur la soutenabilité d'un budget pluriannuel révisé du COJOP qui n'aura pas encore été arrêté au moment où elle conduit ses travaux.

Cette difficulté d'ores et déjà prévisible, et le besoin potentiel de compléter les premières analyses de la Cour sur certains enjeux peut-être insuffisamment documentés en 2022, me conduisent à proposer que le rapport transmis au Parlement à la fin de cette année puisse, si nécessaire, être suivi d'un rapport complémentaire au premier semestre 2023.

P. = cordialement



Pierre Moscovici

Annexe n° 2 : les procédures de marché applicables au COJOP

Les marchés publics que le COJOP conclut avec les partenaires de marketing désignés par le CIO (dits « partenaires TOP ») peuvent, en vertu des articles L. 2122-1 et R. 2122-3 du code de la commande publique, être passés sans publicité ni mise en concurrence préalables, dès lors que n'existe aucune solution de remplacement raisonnable et que l'absence de concurrence ne résulte pas d'une restriction artificielle des caractéristiques du marché. Pour ces marchés, les enjeux de contrôle sont relatifs à la correcte définition des catégories des biens et services concernés par le partenariat, à l'exclusion de tous autres, la définition du prix, délicate à évaluer en l'absence de clients comparables et la détermination du volume d'achats, correspondant aux stricts besoins du COJOP.

Les contrats domestiques de partenariat de marketing prévoyant des apports en numéraire ou en nature constituent des marchés publics et sont soumis au code de la commande publique à l'exclusion des règles formelles de passation prévues par le livre II de la deuxième partie du code. Ils n'ont donc également pour seule obligation que le respect des grands principes de la commande publique, à savoir la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures. En revanche, lorsque ces conventions de partenariat ont pour objet principal un apport en numéraire ou l'occupation du domaine public, elles ne constituent pas des marchés publics. Dans ce cadre, le COJOP met en œuvre, pour respecter les grands principes de la commande publique, une procédure proche de l'appel d'offres, avec intervention d'une instance similaire à la commission d'appel d'offres et possibilité de négocier avec les candidats.

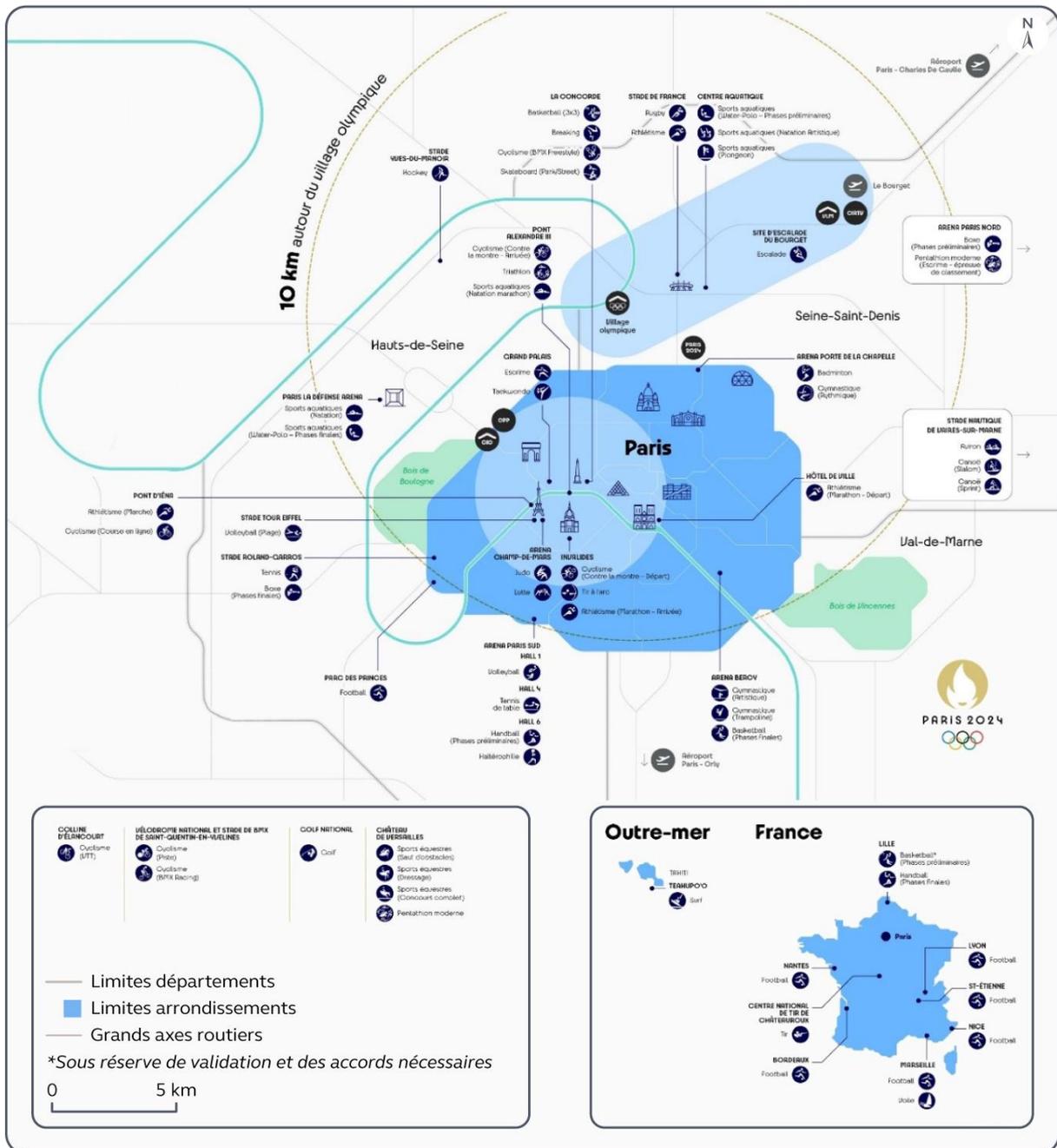
Les autres marchés font l'objet de procédures de droit commun et sont structurés en fonction des seuils d'application des procédures formalisées : 215 000 € pour les fournitures et services ; 5 382 000 € pour les travaux. La commission d'appel d'offres intervient pour les marchés de travaux supérieurs à 10 M€ et pour les autres marchés supérieurs à un 1 M€, ainsi que pour tout marché nécessitant un niveau d'analyse particulier ou l'application d'un mécanisme dérogatoire, validant en amont le lancement de la procédure et en aval choisissant l'offre retenue. Le comité d'audit est informé des marchés supérieurs à 20 M€.

Le CGEFi rend pour sa part un avis obligatoire pour les marchés de travaux supérieurs à 10 M€ ainsi que les bons de commande et marchés subséquents découlant d'un accord-cadre, et 1 M€ pour les marchés de services, les études, les maîtrises d'œuvre, les fournitures ainsi que les bons de commande et marchés subséquents et tous autres actes juridiques générateurs de dépenses.

En dessous de ces seuils, le gré à gré est autorisé jusqu'à 5 000 € et, sur la base de trois devis, jusqu'à 40 000 €, ainsi qu'entre 40 000 € et 100 000 € sous forme de lettres de consultation. Entre 100 000 € et les seuils de procédures formalisées ou pour les marchés dérogatoires (culture, éducatif, juridique, etc.), la commission interne des marchés valide le choix et les modalités de la procédure, le choix des candidats et le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse.

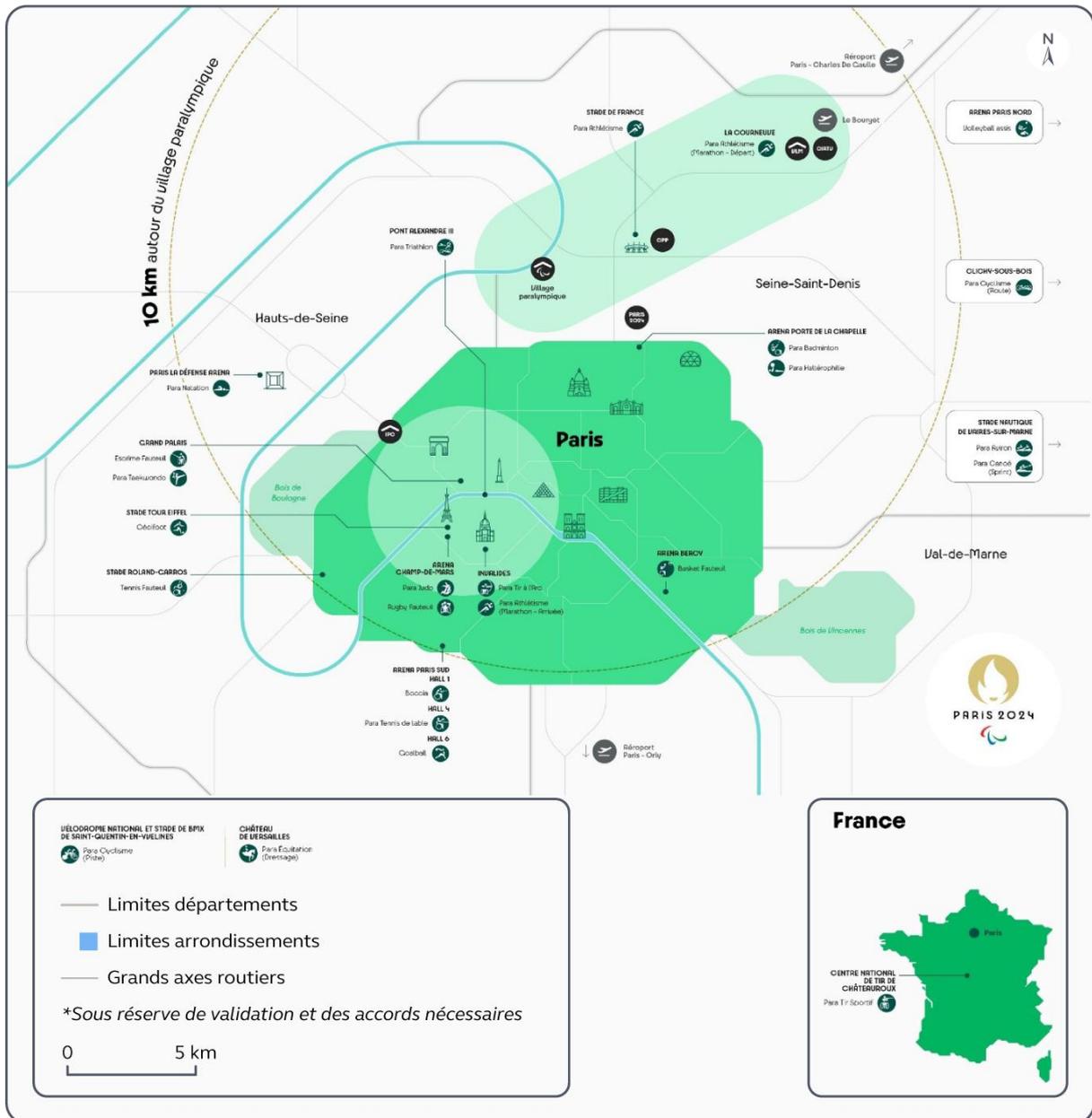
Annexe n° 3 : les cartes des sites olympiques et paralympiques

Carte n° 1 : La carte des sites olympiques



Source : Cour des comptes d'après COJOP

Carte n° 2 : La carte des sites paralympiques



Source : Cour des comptes d'après COJOP

Annexe n° 4 : liste des trente maîtres d'ouvrage

- SOLIDEO
- Plaine Commune Développement
- ICADE / CDC / CDC Habitat (SSCV Quinconces)
- NEXITY / CDC Habitat / Eiffage Immobilier (SCCV Saint Ouen Héritage)
- VINCI Immobilier
- CDC Habitat
- PICHET / LEGENDRE Immobilier
- SOGEPROM / Demathieu & Bard Immobilier (SAS Paysages)
- AMETIS / IDEOM / GAIA PROMOTION (SAS Manifesto)
- État / DIRIF
- État / Préfecture de Police
- CD93
- Région Ile de France
- Ville du Bourget
- EPT Plaine Commune
- Métropole du Grand Paris
- Ville de Paris
- Ville de Marseille
- CD92
- Ville d'Aulnay-sous-Bois
- Ville d'Aubervilliers
- Ville de Colombes
- Ville de Saint Denis
- EPT Est Ensemble
- VNF
- SIAE
- Consortium du Stade de France, concessionnaire de l'État
- FFT
- RMN-GP (Réunion des musées nationaux - Grand Palais)
- RTE

Annexe n° 5 : évolution de 2018 à 2022 de la maquette financière de la Solideo par opérations (en €₂₀₁₆ HT)

Ouvrages	2018			2022		
	Montant Total Ouvrage	DONT financements complémentaires JOP	DONT budget SOLIDEO	Montant Total Ouvrage	DONT financements complémentaires JOP	DONT budget SOLIDEO
ZAC Village Olympique et Paralympique	411 665	125 594	286 071	448 493	133 111	315 382
Promoteurs VOP cis EQ	1 273 469	1 273 469	-	1 560 000	1 560 000	-
ZAC Ecoquartier fluvial	30 000	23 200	6 800	31 040	23 200	7 840
Franchissement Île-Saint-Denis	22 100	-	22 100	32 100	3 000	29 100
Aménagement du bras secondaire de la Seine	15 000	-	15 000	15 000	-	15 000
Enfouissement des lignes Haute-Tension	70 189	45 189	25 000	79 725	52 293	27 432
Echangeur Pleyel A86	95 000	-	95 000	95 000	-	95 000
Mur Anti-Bruit	6 000	-	6 000	11 000	-	11 000
Base avancée de la préfecture de police	-	-	-	17 824	6 962	10 863
Abords Village Olympique et Paralympique	-	-	-	5 000	-	5 000
Lycée Marcel Cachin	-	-	-	47 000	40 000	7 000
ZAC Cluster des Médias phase 1	146 758	31 730	115 028	132 633	22 822	109 811
Promoteurs CDM	326 531	326 531	-	400 000	400 000	-
ZAC Cluster des Médias phase 1 Gymnase Dugny	-	-	-	4 600	4 600	-
ZAC Cluster des Médias phase 2	-	-	-	13 940	11 194	2 746
ZAC Cluster des Médias Chimirec	-	-	-	8 640	-	8 640
Escalade et réutilisation des installations de sports urbains	-	-	-	1 500	-	1 500
Franchissement Le Bourget	15 000	-	15 000	12 820	2 820	10 000
Ecoles Le Bourget	22 800	-	22 800	23 704	347	23 357
Terrain des Essences	12 000	-	12 000	13 000	-	13 000
Reconstruction du Hall 3 PEX Paris-Le Bourget	50 000	33 000	17 000	50 000	33 000	17 000
Piscine de Marville	25 000	-	25 000	32 402	1 902	30 500
Aménagements piétons Marville	5 000	-	5 000	5 000	-	5 000
Aménagements piétons Le Bourget	11 900	-	11 900	15 911	2 711	13 200
Centre Aquatique Olympique & Franchissement A1	111 200	-	111 200	149 618	17 000	132 618
Stade de France [Modernisation]	37 531	-	37 531	37 531	-	37 531
Stade de France [Pertes d'exploitation]	3 122	-	3 122	-	-	-
Stade de France [Abords]	9 347	-	9 347	2 097	-	2 097
Aménagement du Canal-Saint-Denis	13 300	-	13 300	20 937	2 637	18 300
Arena II Porte de la Chapelle	90 000	45 000	45 000	126 773	74 096	52 677
Grand Palais [Ville de Paris]	5 000	-	5 000	5 000	-	5 000
Grand Palais [Rmn-GP]	15 000	-	15 000	15 000	-	15 000
Stade Pierre-de-Coubertin	6 000	-	6 000	6 964	131	6 833
Roland Garros - Suzanne-Lenglen	22 000	18 500	3 500	33 500	30 000	3 500
Marina du Roucas-Blanc	25 000	-	25 000	38 760	12 889	25 871
Stade Nautique Olympique d'Île-de-France	3 500	-	3 500	3 500	-	3 500
Stade Yves-du-Manoir	55 857	43 857	12 000	71 300	59 300	12 000
Colline d'Elancourt	6 308	-	6 308	11 073	2 253	8 820
Voies Olympiques [Etat]	13 200	-	13 200	13 200	-	13 200
Voies Olympiques [Ville de Paris]	18 660	-	18 660	18 848	-	18 848
Voies Olympiques [PP]	4 928	-	4 928	4 870	-	4 870
Voies Olympiques [Réserve]	13 212	-	13 212	3 082	-	3 082
Héritage Aquatique	15 000	-	15 000	15 000	-	15 000
Prisme	-	-	-	50 935	47 520	3 415
AccorArena de Bercy	-	-	-	5 315	2 815	2 500
Sites d'entraînement (réserve)	70 000	-	70 000	5 650	-	5 650
Grande Nef Île-des-Vannes	-	-	-	12 500	-	12 500
Complexe sportif Île-des-Vannes	-	-	-	1 500	-	1 500
Gymnase Pablo Neruda	-	-	-	4 500	-	4 500
Centre Aquatique d'Aulnay-sous-Bois	-	-	-	36 126	31 126	5 000
Piscine Georges Vallerey	-	-	-	10 575	5 575	5 000
Centre Aquatique du Fort d'Aubervilliers	-	-	-	33 000	23 000	10 000
Gymnase Guy Moquet	-	-	-	7 195	5 665	1 530
Palais des Sports & complexe sportif Auguste Delaune	-	-	-	9 928	5 428	4 500
Complexe Max Rousié	-	-	-	4 400	2 420	1 980
Complexe Bertrand Dauvin	-	-	-	8 897	5 522	3 375
Gymnase des Poissonniers	-	-	-	3 569	2 219	1 350
Piscine de Colombes	-	-	-	21 163	19 163	2 000
Gymnase Le Bourget	-	-	-	10 370	-	10 370
Piscine Maurice Thorez - Montreuil	-	-	-	10 550	8 050	2 500
Plaine de Marville	-	-	-	4 097	2 435	1 662
CPJ	20 000	-	20 000	-	-	-
Réserve pour compléments de programme	95 670	-	95 670	33 935	-	33 935
Paris Fonds Vert	12 000	-	12 000	12 000	-	12 000
Fonds Innovation et Développement Durable	35 900	-	35 900	17 916	-	17 916
Frais de Structure SOLIDEO	103 975	-	103 975	122 878	-	122 878
TOTAL	3 344 122	1 966 070	1 378 052	4 060 382	2 657 203	1 403 179

Source : Solideo

Annexe n° 6 : les directions du COJOP en charge de la livraison des Jeux

La direction des sites et infrastructures

La direction des sites et infrastructures a pour mission de livrer l'ensemble des infrastructures temporaires nécessaires à la tenue des Jeux dans le respect des délais et des coûts. Elle assure la relation avec les différents propriétaires et exploitants des sites et est en charge de la contractualisation des conditions de leur mise à disposition ainsi que de la relation avec la Solideo et les maîtres d'ouvrage des équipements olympiques. Son périmètre d'intervention couvre tous les sites de compétition et les sites d'entraînement officiels, le Village olympique et paralympique et le Village des médias ainsi que le Village satellite de Marseille et le Centre principal des médias, ainsi que les espaces logistiques et lieux de stationnement des flottes de véhicules. Au total, cette direction a la charge de 206 sites et est dotée d'un budget de 836 M€.

La direction des services aux Jeux

La direction des services aux Jeux est en charge de la plupart des services nécessaires à la livraison des Jeux (sécurité, accréditations, arrivées et départs, hébergement, restauration, services médicaux, logistique, transports, nettoyage et gestion des déchets, services aux spectateurs) et plus globalement du modèle de livraison des Jeux, soit géré directement par le COJOP, soit externalisé. Cette direction est notamment chargée de la négociation et de la contractualisation des gestions déléguées. Outre le directeur des services aux Jeux, cette direction dispose de trois directeurs délégués (Sécurité, Mobilités, Dialogues compétitifs) sous l'autorité desquels sont placés des responsables thématiques et des responsables de clusters regroupant divers sites (Football, Marseille, Paris Nord, Paris Ouest, Sand Alone Arena, Paris centre et Île-de-France). Le budget « Services aux Jeux » est de 713,7 M€, dont 295,9 M€ pour la sécurité, 181 M€ pour les transports, 77,2 M€ pour la logistique, 67,6 M€ pour la restauration, 36,5 M€ pour les hébergements et 24,5 M€ pour le nettoyage et le traitement des déchets.

Annexe n° 7 : le modèle d'externalisation des Jeux

Le modèle d'externalisation est destiné à optimiser et sécuriser la livraison des événements concernés sur les différents sites concernés. Il repose sur la délégation par le COJOP de certaines de ses opérations à un opérateur expérimenté et reconnu du milieu événementiel (*Event Delivery Entity* – EDE), maîtrisant le site ou le type de compétition, disposant de prestataires habituels avec lesquels il partage une expertise et un savoir-faire.

Suivant ce modèle, le COJOP est en charge de l'intégration des opérations, de la stratégie, tandis que l'opérateur est responsable de la conception opérationnelle, des achats, de la planification et de la livraison des opérations. Dans le cadre de l'EDM, il appartient à chaque opérateur (EDE), sous le contrôle du COJOP, de sélectionner, planifier et former ses prestataires sur chaque site, avant de superviser le déploiement et l'encadrement de ces ressources durant les opérations. Le COJOP reste juridiquement, budgétairement et opérationnellement responsable de la livraison des Jeux.

Le recours à l'externalisation de la livraison des Jeux pour assurer une optimisation et une maîtrise des coûts suppose la mise en œuvre d'un modèle juridique et financier rigoureux, protecteur pour le COJOP et limitant les risques pour l'opérateur. La démarche engagée par le COJOP est particulièrement suivie par le CIO et les fédérations sportives internationales concernées, prescripteurs des prestations attendues. Le comité d'audit est tenu régulièrement informé ainsi que le DIJOP et la direction du budget.

Annexe n° 8 : le programme de modernisation du Stade de France

Les travaux de mise en configuration du Stade de France pour les Jeux se répartissent en trois groupes : des travaux pérennes liés aux Jeux, financés à 100 % par la Solideo et exclusivement réalisés sous maîtrise d'ouvrage du CSDF ; des travaux pérennes liés à l'entretien du stade, financés à 100 % par le CSDF et également réalisés sous sa maîtrise d'ouvrage dans le cadre de l'enveloppe et des obligations de Gros Entretien et Renouvellement (GER) du contrat de concession ; des aménagements temporaires, financés à 100 % par le COJOP, et réalisés, soit sous maîtrise d'ouvrage du CSDF s'ils touchent à la structure ou à des installations sensibles du stade, soit par le COJOP ou l'un de ses prestataires (*Event Delivery Entity* du site ou prestataire spécifique) ou partenaires (OBS, partenaire marketing, etc.).

Pour ce qui concerne les travaux pérennes liés aux Jeux, l'enveloppe inscrite dans la maquette financière de l'établissement public en octobre 2018, à la suite au protocole signé en juin 2018 par les financeurs, s'est effectivement établie à 50 M€₂₀₁₆ HT. Elle prévoyait alors le financement pour 37,5 M€₂₀₁₆ HT de la modernisation du Stade sous maîtrise d'ouvrage du CSDF, pour 9,3 M€₂₀₁₆ HT des abords réalisés sous maîtrise d'ouvrage de la Solideo, l'État prenant par ailleurs à sa charge l'indemnisation des pertes d'exploitation du concessionnaire liées à ces travaux pour 3,1 M€₂₀₁₆. À la suite de cet arbitrage, une convention de modernisation du Stade de France a été signée entre la Solideo et le CSDF en date du 27 avril 2020 portant sur une subvention de 27,8 M€₂₀₁₉ HT, relative notamment à des travaux d'éclairage architectural du stade et de régie (6,9 M€₂₀₁₉), d'éclairage sportif et scénique (8 M€₂₀₁₉), d'accessibilité PMR (2,7 M€₂₀₁₉), de tribune presse et médias (1,7 M€₂₀₁₉), d'extension du centre de sécurité (1,2 M€₂₀₁₉) et d'aire logistique (1,4 M€₂₀₁₉), auxquels s'ajoutaient 5,2 M€₂₀₁₉ de coûts d'études, assurances et suivi du projet. Ces travaux devaient être réalisés et livrés au plus tard le 1er avril 2022. Cette convention faisait également état de l'indemnisation par l'État, au titre de l'article 9.1.1.1 du contrat de concession, de 3,1 M€, au titre des pertes d'exploitation liées à l'indisponibilité du Stade pendant ces travaux¹⁴⁹. Tous ces travaux sont, à date, quasiment terminés, sauf ceux relatifs à la modernisation de l'installation électrique du stade et aux aménagements intérieurs du PCO dont la livraison est attendue entre janvier et juin 2023, et ceux relatifs à la pose de butées pour les places PMR, prévus juste avant les Jeux.

Le coût des travaux pérennes du Stade sous maîtrise d'ouvrage du CSDF s'établit finalement à 38,2 M€, prix ferme sur lequel s'est engagé le CSDF. Le CSDF est par ailleurs sollicité pour assurer, en lieu et place de la Solideo, la rénovation de la piste d'athlétisme du stade annexe au Stade de France, propriété de l'État située en dehors du périmètre de la concession et exploitée par la Ville de Saint-Denis, qui devra être pour les Jeux identique à celle du Stade de France. Au total, le coût global à terminaison des travaux est à ce jour estimé, après indexation, à 42,6 M€ (40,2 M€ pour le Stade y compris les travaux de piste du stade annexe et 2,4 M€ pour les abords), les pertes d'exploitation, initialement prises en charge par la Solideo, étant finalement couvertes par le ministère chargé de sports via le programme 350, portant donc le coût total à 45,7 M€.

¹⁴⁹ Cette convention initiale a par la suite connu trois avenants, au fil des demandes du COJOP, pour un coût supplémentaire cumulé de 9,8 M€ : remplacement et l'extension des écrans géants (6,2 M€ financés à parité par la Solideo et par le budget de GER du CSDF), sécurisation du raccordement électrique du Stade (4,7 M€) et la refonte des aménagements intérieurs et du câblage du poste de commandement opérationnel (PCO, 2 M€).

Pour ce qui concerne les travaux pris en charge par le CSDF dans le cadre du GER, la rénovation de la piste d'athlétisme du Stade sera réalisée entre février et juin 2024 pour un montant de près de 3 M€ et fera dans le même temps l'objet de modifications financées par le COJOP (déplacement de sautoirs, etc.) pour un montant encore en cours d'évaluation. Plusieurs autres aménagements tels que la rénovation de salons, des buvettes grand public, l'installation d'affichages numériques sur l'ensemble des portes du stade, la rénovation des ascenseurs, ont été également réalisés dans ce cadre.

Pour ce qui concerne les aménagements temporaires à la charge du COJOP, leur cahier et donc leur coût, ne sont pas stabilisés à ce jour et doivent être déterminés dans le cadre du contrat de mise à disposition du Stade (*Venue Use Agreement-VUA*) pour la partie sous maîtrise d'ouvrage du CSDF.

Annexe n° 9 : l'exécution des budgets du COJOP (2018 à 2021)

Le tableau ci-après, qui permet de comparer l'exécution à l'autorisation budgétaire, est établi en tenant compte des revenus réellement perçus (étalés sur la durée des droits sur le plan comptable), des investissements effectivement payés sur l'exercice (en lieu et place des dotations aux amortissements sur le plan comptable) et des dépenses effectivement décaissées (exercice de rattachement sur le plan comptable)¹⁵⁰.

Tableau n° 5 : budgets annuels votés et exécutés 2018/2021

M€	2018	2019	2020	2021	% d'exécution du budget pluriannuel	2022	% d'exécution du budget pluriannuel
Budget prévisionnel							
Revenus		22,0	95,5	248,0	9,4 %	513,3	22,5
Dépenses	24,1	76,8	141,5	308,2	14,1 %	426,8	25,0
Solde	- 24,1	- 54,8	- 46,0	- 60,2		86,5	
Budget réalisé							
Revenus		53,0	97,4	264,0	10,6 %		
Dépenses	24,1	67,5	17,3	258,6	11,7 %		
Solde	- 24,1	- 14,5	- 9,9	5,4			
Écart prévisionnel/réalisé	0,0	40,3	36,1	65,6			

Source : Cour des comptes, d'après les rapports de gestion et délibération du COJOP

S'agissant des dépenses, la sous-exécution notable en 2020 (107,3 M€, contre 141,5 M€ au budget, soit -34,2 M€) s'explique notamment par le report des Jeux de Tokyo et le glissement de certaines dépenses vers 2021. Les dépenses sont également sensiblement inférieures aux prévisions budgétaires, (258,6 M€ contre 308,3 M€, soit -49,7 M€), là encore, principalement, du fait de glissements de dépenses sur 2022 dans un contexte de crise sanitaire. Si certaines économies réalisées traduisent une volonté de gestion rigoureuse par les directions du COJOP, l'essentiel de la sous-exécution résulte du report de dépenses et n'entraînera pas in fine une réduction du niveau global inscrit au budget pluriannuel. À fin 2021, sur la base du budget pluriannuel révisé en 2020, 10,6 % des recettes pluriannuelles attendues avaient été encaissées, et 11,7 % des dépenses avaient été consommées.

¹⁵⁰ Ainsi, en 2021, à partir du résultat comptable (+ 15 M€), le résultat analytique (+ 5,4 M€) s'explique d'une part par une amélioration du résultat de 64,7 M€ liée au retrait des dotations aux amortissements (+ 51,9 M€) et aux dépenses réellement décaissées (+ 12,8 M€) et, d'autre part, d'une dégradation du résultat de 74,3 M€ liée au coût global des investissements payés (- 64,0 M€) et aux revenus réellement perçus (- 10,3 M€).

Annexe n° 10 : le budget du COJOP en dépenses (décembre 2021)

- Sites et infrastructures : 877,4 M€

Ce poste de dépenses comprend l'ensemble des aménagements temporaires des sites de compétition et de non-compétition et le coût de leur mise à disposition. Porté en janvier 2019 de 832 M€ à 908 M€, notamment pour prendre en compte le nouveau schéma d'aménagement des sites de compétitions (réalisation d'un centre aquatique temporaire, projet de Grand Palais éphémère en contrepartie de l'une des infrastructures prévues au Bourget), il a fait l'objet, dans le cadre de la révision budgétaire intervenue en décembre 2020, d'un réajustement significatif pour revenir au budget initial alors même que des dépenses non prises en compte dans le budget initial devaient y être intégrées¹⁵¹. La révision a pris en compte la révision de la carte des sites en septembre 2020, les coûts d'aménagement proprement dit des sites étant réduit de 117 M€ du fait de la suppression de deux sites temporaires (stade aquatique olympique déplacé à Paris La Défense Aréna de Nanterre ; Aréna du Bourget dont les épreuves ont été transférées sur des sites existants), le nombre de stades de football passant de neuf à huit, les épreuves de rugby initialement prévu au stade Jean Bouin étant déplacées au Stade de France, le site d'escalade prévu à la Concorde au Bourget, le stade Pierre Mauroy ayant été retenu pour les épreuves de Handball et le Village des médias redimensionné. Les coûts d'aménagement proprement dit des sites selon les prescriptions établies avec le CIO et les fédérations internationales concernées s'élèvent à 565 M€, dont notamment 172 M€ pour le Village olympique et paralympique et 82 M€ pour le Centre principal des médias, le solde étant réparti entre les 40 sites à aménager et les centres d'entraînement. Les coûts d'énergie ont été alors également revus à la baisse à hauteur de 88 M€ ainsi que le coût de gestion du Village olympique (96 M€ en partie refacturés aux utilisateurs), les coûts de gestion des opérations de sites (70 M€) et l'aménagement des infrastructures de diffusion (31 M€) ayant également été réajustés.

- Services aux Jeux : 705,8 M€

Ce poste de dépenses regroupe l'ensemble des dépenses liées aux services aux participants. Diminué de 612 M€ à 588 M€ lors de la révision budgétaire de janvier 2019 (- 4 %) dans le but louable de mettre en œuvre la « nouvelle norme » du CIO, il a été rehaussé en décembre 2020 à 708 M€, notamment à la suite de la revue des dépenses de sécurité passées de 200 M€ à 295 M€, notamment sous-évaluées à l'origine comme l'avait constaté la Cour lors de son premier contrôle¹⁵². Il comprend également les coûts de logistique (76 M€), de transport (175 M€), de restauration (68 M€), d'hébergement de la famille olympique (34 M€), des services médicaux (25 M€) et des services divers (36 M€).

¹⁵¹ L'évolution du concept des Jeux et la prise en compte de nouvelles épreuves intégrées par le CIO dès les Jeux de Tokyo (basket 3x3, BMX freestyle, para taekwondo, para badminton) et l'intégration de nouveaux sports au programme de Paris 2024 comme le surf, le skateboard, l'escalade et le breaking destinés à toucher de nouveaux publics et élargir l'engouement autour des Jeux devait conduire à un ajustement de ce budget évalué en première hypothèse à 100 M€. La revue de projets alors conduite par le COJOP faisait en outre apparaître un surcoût potentiel sur les programmes audités compris entre 200 et 300 M€, le centre des médias et le complexe et le stade aquatique en représentant l'essentiel.

¹⁵² Le retour d'expérience des Jeux de Londres pour lesquels les coûts de sécurité avaient explosé pour s'établir à 514 M£ en comparaison d'un budget initial prévu de 282 M£ (+ 84 %) aurait dû conduire à davantage de prudence en ce domaine.

- Ressources humaines : 587 M€

Ce poste de dépenses comprend, d'une part, les charges de personnel stricto sensu (465 M€) et, d'autre part, le budget de fonctionnement des ressources humaines (65 M€). Dans le cadre de la révision budgétaire de décembre 2020, les principales hypothèses retenues dans le budget de candidature ont été maintenues, dans l'attente d'une actualisation du schéma prévisionnel d'emploi sur la base de plans de gestion des sites alors et des choix relatifs à une externalisation partielle de l'organisation de certaines épreuves et de la gestion de certains sites non arrêtés.

- Technologies et systèmes d'information : 480 M€

Ce poste de dépenses, qui représente un enjeu considérable pour la garantie de bonne fin de la livraison des Jeux, avait été a été revu à la baisse de 472 M€ à 381 M€ (-19 %) en janvier 2019¹⁵³. Plusieurs postes ayant alors été sous-estimés, notamment celui relatif à la lutte contre la cybersécurité, le budget global alloué aux technologies et systèmes d'information a été, conformément à la recommandation de la Cour, réévalué à 474 M€. Le budget alloué aux systèmes d'information liés directement aux Jeux a été porté de 213 M€ à 227 M€, celui alloué aux technologies de communication de 164 M€ à 160 M€, 17 M€ ayant été dégagés pour la cybersécurité, 55 M€ pour les équipements et solutions informatiques nécessaires au bon fonctionnement de Paris 2024 et 16,5 M€ à la conduite de projets innovants.

- Développement commercial et marketing : 337,4 M€

Ce poste de dépenses comprend, pour une part significative (266 M€), des dépenses contraintes en vertu des dispositions du contrat de ville-hôte et de ses conventions d'application, soit 79 M€ au titre des accords de marketing conjoints signés avec le CNOSF (69,3 M€) et le CPSF (9,4 M€)¹⁵⁴, 38 M€ au titre de la gestion du programme des partenaires TOP du CIO¹⁵⁵ et surtout 149 M€ de royautés versées au CIO au titre des partenariats domestiques, produits dérivés et billetterie dont les droits ont été transférés au COJOP pendant la période de préparation et de déroulement des Jeux. Le solde (76 M€) concerne la gestion du circuit de distribution de la billetterie (30 M€), l'impression et le packaging des billets, leur marketing et la publicité (23 M€) et la gestion de la marque et des droits commerciaux.

- Marque, événements et cérémonies : 202,2 M€

Ce poste regroupe l'ensemble des dépenses destinées à faire rayonner le projet de Paris 2024, protéger et valoriser l'ensemble des marques dont l'exploitation est la principale source de revenus pour le COJOP, à engager le plus large public dans le soutien aux Jeux et à organiser l'ensemble des événements hors compétitions, notamment les grandes cérémonies qui rythment les Jeux olympiques et les Jeux paralympiques. Il comprend notamment le financement des quatre cérémonies d'ouverture et de clôture, principale vitrine d'exposition des Jeux, dont le montant estimé a été revu à la baisse de 125 M€ à 106 M€ en 2020 mais devrait être relevé à hauteur de 135 M€ en conséquence des choix effectués sur les cérémonies d'ouverture. Il comprend également les dépenses liées à l'exploitation de la marque et sa déclinaison opérationnelle sur tous les sites de compétition et de non-compétition ainsi que du contrôle de son utilisation (46 M€), les autres célébrations autour du projet avant et pendant les Jeux (20 M€), le Relai de la flamme olympique (18 M€), les actions pour l'engagement avec notamment le club « Paris 2024 » lancé à l'été 2020 et 15 M€ pour la production de contenus.

¹⁵³ Cette réduction de 91 M€ ayant alors été justifiée par les nouvelles modalités d'organisation et de financement des Jeux conduisant à la renégociation par le CIO des contrats passés avec ses partenaires technologiques.

¹⁵⁴ Correspondant à l'indemnisation de la perte des recettes d'exploitation des marques olympiques transférées au COJOP pendant la période de l'organisation des Jeux.

¹⁵⁵ Correspondant au paiement des droits acquis par lesdits partenaires dans le cadre des contrats de partenariat.

- Finances et administration : 151,5M€

Ce poste de dépenses comprend les services généraux (78 M€), les coûts financiers (34 M€)¹⁵⁶, les coûts juridiques (20 M€) et les coûts d'assurance et de gestion des risques (12 M€). Établi dans la phase de candidature sur la base de ratios théoriques, ce poste de dépenses a été ajusté dans ses différentes dimensions, le principal ajustement se portant sur le coût des baux contractés pour l'installation du siège du COJOP à Aubervilliers qui a conduit à un surcoût de 40 à 50 M€. Cette augmentation est compensée à hauteur de 18 M€ par une économie sur le coût de la gestion du risque de change.

- Sports : 103,4 M€

Ce poste regroupe les dépenses liées à l'organisation des compétitions proprement dites (94 M€) et la participation du COJOP aux opérations de contrôle anti-dopage (4 M€).

- Impact et héritage : 50 M€

Porté de 20 M€ à 50 M€ lors de la première révision budgétaire de janvier 2019, ce budget d'intervention comprend notamment des actions en faveur de l'éducation (20 M€), le solde devant être consacré aux autres problématiques d'impact et d'héritage avec un effet de levier pour susciter et accompagner les initiatives du mouvement sportif et des collectivités locales en faveur du développement du sport. Il abonde le fonds de dotation « Paris 2024 » créé en 2020.

- Planification et coordination : 42,3 M€

Ce poste de dépenses a pour objet essentiel de financer les « Test events », répétitions générales de l'événement souvent adossées à des compétitions sportives existantes et destinées à éprouver la robustesse opérationnelle du schéma de livraison mis en place.

- Relations internationales : 31,6 M€

Ce poste regroupe les coûts liés à l'accueil des 200 délégations des comités nationaux olympiques et comités nationaux paralympiques.

- Excellence environnementale : 27,2 M€

Ce poste est doté de 27,2 M€, pour assurer la neutralité totale des émissions de carbone liées à l'organisation des Jeux et conduire des politiques innovantes en matière d'excellence environnementale.

- Digital : 17,9 M€

- Communication : 17,6 M€

- Engagement : 16 M€

- Divers : 2,7 M€

- Réserve pour aléas : 315 M€

¹⁵⁶ Pour l'essentiel le coût de la gestion du risque de change.

Annexe n° 11 : études d'impact des Jeux validées lors de la réunion interministérielle du 9 février 2021

Mesure de la performance des équipes de France aux JOP et analyse de la réussite de la stratégie de très haute performance de l'ANS
Mesure de l'augmentation de la pratique sportive régulière de la population adulte en France, grâce à l'exploitation d'une série d'enquêtes quantitatives.
Mesure annuelle, à partir de 2021, du poids économique direct des JOP dans les commandes aux entreprises et dans l'emploi
Mesure de l'effet net des JOP sur le PIB du pays et celui de la région Île de France en 2024
Analyse coûts/bénéfices global des JOP, en tenant compte des apports des investissements, de la satisfaction de la population et du coût pour les finances publiques
Mesure de l'impact des JOP sur le tourisme en France et en Île de France, ponctuellement en 2024 et à moyen terme sur la période 2020-2030
Quantification et description des différents publics des JOP : spectateurs, téléspectateurs, bénéficiaires des actions d'accompagnement organisées à l'occasion des JOP
Mesure de l'évolution de l'accessibilité des sites olympiques et de leur environnement immédiat aux personnes en situation de handicap
Évaluation du respect des engagements des organisations des JOP en termes d'empreinte carbone et de respect de la biodiversité
Évaluation de l'impact du projet JOP sur la baignabilité de la Seine
Mesure de la compétence en natation en Seine Saint Denis en 6 ^{ème} et de son écart à la moyenne nationale en 2024
Mesure du rattrapage économique et social des territoires olympiques, en 2025 puis en 2030
Évaluation des conséquences effectives des projets olympiques sur l'urbanisme francilien, au regard des objectifs affichés en phase de candidature

Source : compte-rendu de la RIM du 9 février 2021

Annexe n° 12 : les politiques d'héritage du COJOP

Un programme d'héritage économique s'adressant aux entreprises

Le COJOP porte, avec la Solideo et le MEDEF, un programme permettant à toutes les entreprises d'être informées sur les marchés liés aux Jeux grâce à une plateforme « Entreprises 2024 » qui a vocation à être pérennisée dans le cadre des grands événements sportifs en France. 90 % des entreprises référencées sont des TPE/PME et 72 % d'entre-elles sont des entreprises tributaires des marchés du COJOP. Un programme « Économie sociale et solidaire – ESS 2024 », associant le COJOP, la SOLIDEO et Yunus Center, informe et accompagne les entreprises de l'ESS vers les marchés des Jeux, en les rapprochant des acteurs de l'ESS et des grands groupes afin de faire connaître ces acteurs aux direction acheteuses. Ce dispositif concerne 5 200 entreprises et a permis de remporter quinze marchés auprès du COJOP.

Un héritage social visant l'emploi et l'inclusion

Le programme du COJOP intitulé « du stade vers l'emploi » a pour objectif de recruter, par des campagnes ciblées, dans le milieu sportif (« job datings » sportifs). Entre 2019 et 2021, 38 événements de ce type ont été organisés et ont permis 60 % de retour à l'emploi ou en formation, grâce au partenariat avec cinq fédérations sportives qui se sont impliquées dans l'opération. Le COJOP a déjà organisé ou programmé une centaine d'événements de recrutement similaires dans toute la France pour 2022. Ce programme va dans le sens de l'aide aux personnes éloignées de l'emploi qui pourront être mobilisées dans le cadre des Jeux¹⁵⁷. Le programme des volontaires du COJOP est également l'occasion de recruter les 45 000 bénévoles qui pourront faire reconnaître leurs compétences acquises, en particulier dans l'exercice de leurs activités dans le cadre des grands événements sportifs internationaux (GESI). Ainsi, le COJOP travaille-t-il avec l'État pour constituer, après analyse juridique, une base de données nationale des bénévoles des grands événements sportifs internationaux pour faciliter leur mobilisation et la capitalisation de leur expérience après les Jeux et permettre au mouvement sportif de disposer d'une ressource en mobilisant et accompagnant le réseau associatif¹⁵⁸. Les projets de bénévolat seront également destinés aux PSH pour les faire participer à des programmes de bénévolat dans le cadre de grands événements sportifs, à commencer par les Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024. Le COJOP souhaite que les Jeux soient l'occasion d'organiser un événement aidant au développement de l'acceptation et du vivre ensemble tant dans le milieu sportif que dans la vie professionnelle ou associative. La création d'un label « Égalité femmes-hommes » pour Paris 2024 permet de faire des grands événements sportifs un exemple en la matière. C'est aussi l'occasion d'organiser des Jeux sans distinction de genre en promouvant le respect de la diversité, comme des orientation sexuelles¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Mesure 54 du plan Héritage de l'État : accompagner la réalisation de la clause sociale de la Solideo et prolonger cette démarche avec Paris 2024.

¹⁵⁸ La mise en œuvre de cette mesure suppose toutefois l'accord préalable expresse des intéressés et le partage de ce fichier avec d'autres opérateurs une autorisation par voie réglementaire après consultation de la CNIL.

¹⁵⁹ Cette mesure a été intégrée à la mesure 87, en cours de mise en œuvre du Plan Héritage de l'État par des campagnes de prévention des « LGBTphobies », en y associant l'ensemble des acteurs clés de la prévention.

Un héritage mobilisé autour de la pratique sportive

Le COJOP est fortement impliqué dans l'héritage sportif des Jeux qui doit permettre de générer une dynamique dans le développement de l'activité physique pour les enfants et les jeunes, de la maternelle à l'université, avec des programmes tels que « 30' d'activité physique quotidienne à l'école ». Un programme national pour lutter contre l'inactivité des enfants affiche l'objectif de pouvoir atteindre un engagement à ce titre de 100 % des écoles françaises. Le but est aussi de promouvoir, grâce à une démarche inclusive, un engagement citoyen permettant de partager des valeurs communes et le plaisir d'apprendre. Le programme « savoir-nager » permettra d'apprendre à nager aux enfants et aux adultes dans des territoires carencés. En 2021, un projet, porté par le ministère des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, l'ANS et la fédération nationale de natation (FFN), a permis la mise en place de démonstrations et d'expérimentations grâce au déploiement Seine-Saint-Denis de quatre bassins mobiles¹⁶⁰ pour permettre à ses habitants d'apprendre à nager. Une équipe de maîtres-nageurs, formés à la démarche de l'aisance aquatique, propose ainsi des stages d'apprentissage de la natation. 1 800 enfants et 400 adultes ont ainsi appris – grâce à ce dispositif - à nager en 2021. Ce dispositif s'est déployé dans 31 villes durant tout l'été 2022. Le développement de l'activité physique et sportive passe aussi par un programme de santé publique lié à la lutte contre la sédentarité en proposant un programme « bouger plus » et « 30' d'activité physique » au sein de l'entreprise.

Les enjeux environnementaux

Ambitieuse, l'approche environnementale souhaitée par le COJOP entend faire entrer l'organisation des Jeux dans une nouvelle ère durable et responsable, contribuant à un impact positif sur le climat. Les Jeux de 2024 tablent sur des émissions de CO2 diminuées en limitant les constructions ad hoc et en utilisant 95 % de sites existants durant les compétitions et événements. L'utilisation d'énergies 100 % renouvelables, le développement de l'économie circulaire, la commercialisation d'une alimentation durable, le déploiement du numérique responsable, la préservation de la biodiversité et la gestion de l'eau, l'usage de moyens de transport propres pour la flotte olympique et des transports en commun, couplé aux moyens de mobilité douce pour les spectateurs, sont autant de projets portés conjointement par le COJOP, les services de l'État et la Solideo pour parvenir à cet objectif. De même, dans la restauration sur les sites olympiques et, plus généralement, à l'occasion des grands événements sportifs internationaux (GESI), l'objectif est d'augmenter la part de produits durables et de qualité. Le cahier des charges des établissements de restauration collective et commerciale, implantés sur les sites olympiques, devrait comprendre 50 % de produits durables, dont au moins 20 % de produits biologiques. Cette politique est complétée par des dispositifs de réduction des déchets plastiques alimentaires et de lutte contre le gaspillage alimentaire. Des dispositifs d'aide sociale par l'intermédiaire de dons alimentaires à des associations pour les invendus et les repas non-consommés, sont prévus. Le comité de transformation écologique des Jeux accompagne le COJOP dans sa stratégie climatique et environnementale sur l'ensemble du périmètre du projet avec un rôle de conseil et de suivi de la mise en œuvre des engagements. Autour de plans d'action définis pour chaque priorité, une gouvernance collégiale est mise en place autour d'une matrice des responsabilités, des financements diversifiés et une méthode d'évaluation permettant d'objectiver l'atteinte des résultats souhaités.

¹⁶⁰ Sur les communes de Villetaneuse, Clichy-sous-Bois, Bagnolet et Sevran.

Annexe n° 13 : les labels « Terre de Jeux »

Entités labellisées	Nombre de labels en septembre 2022	%
Villes, agglomérations, métropoles, EPCI	2 672 communes 303 intercommunalités	90 %
Collectivités d’Outre-mer	3	0 %
Départements	97	3 %
Régions	16	1 %
Fédérations	81	2 %
Comités régionaux, départementaux et territoriaux olympiques et sportifs (CROS, CDOS et CTOS)	107	3 %
Associations sportives	5 associations d’élus, le CNOSF, le CPSF, l’ANCT, l’ANS et ADN Tourisme	0 %
Ambassades	70	1 %
Total	3 359	

Source : note d’information institutionnelle du COJOP de septembre 2022