

Cour des comptes



L'ORGANISATION DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE PARIS 2024

Rapport complémentaire au Parlement

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

Juillet 2023

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I LA LIVRAISON DES OUVRAGES OLYMPIQUES	17
I - DES DÉLAIS ET DES COÛTS MAÎTRISÉS, UN SUIVI RENFORCÉ DE CERTAINS OUVRAGES NÉANMOINS INDISPENSABLE	17
II - DES RISQUES OPÉRATIONNELS CIRCONSCRITS, UN TRANSFERT DES OUVRAGES AU COJOP À ASSURER	19
A - Les modifications de programme : une rigueur à maintenir	19
B - La procédure de gestion des ouvrages, de l'achèvement des travaux jusqu'à la fin des Jeux : des délais à respecter impérativement	20
III - UN FINANCEMENT ACTUALISÉ DU BUDGET DE LA SOLIDEO À CONCRÉTISER	24
CHAPITRE II L'ORGANISATION DES JEUX	29
I - LA CONTRACTUALISATION DE LA GESTION DES SITES : UN RETARD EN COURS DE RÉSORPTION, UN CALENDRIER DE SIGNATURES À RESPECTER	30
A - Les contrats d'utilisation des sites	30
B - Les marchés de livraison des Jeux	32
C - Des contrats en cours de passation pour les aménagements temporaires des sites.....	33
II - LA SÉCURITÉ : UNE PLANIFICATION OPÉRATIONNELLE BIEN ENGAGÉE, UN DÉFAUT CAPACITAIRE DES SOCIÉTÉS PRIVÉES DE SÉCURITÉ À ANTICIPER	34
A - Une gouvernance clarifiée, des documents stratégiques stabilisés	34
B - Une organisation de gestion de crise complexe, à réexaminer et à tester.....	42
C - Une planification opérationnelle engagée	44
D - Un défi capacitaire des entreprises privées de sécurité qui reste à relever, un recours probable aux forces de sécurité intérieure et aux armées à anticiper	47
E - Un budget en hausse pour le COJOP, un coût pour l'État à établir.....	55
III - LES TRANSPORTS : DES PLANS DE TRANSPORT À FINALISER, UN PILOTAGE DE LA DEMANDE DE TRANSPORTS À METTRE EN PLACE	55
A - Une gouvernance clarifiée et opérationnelle.....	56
B - Des chantiers d'infrastructure indispensables sans marges calendaires.....	57
C - Des plans de transport à achever, un pilotage de la demande de transports à mettre en place	59
D - Le plan de transport des accrédités : une mise en œuvre à conclure	63
E - Les transports aériens : des enjeux identifiés, des mesures à arbitrer.....	64
F - L'accessibilité des sites : un défi difficile à relever	65
G - Un coût global des transports qui reste à établir	67

CHAPITRE III LA RÉVISION DU BUDGET PLURIANNUEL DU COJOP	71
I - UNE PROCÉDURE DE RÉVISION TRANSPARENTE ET RIGOUREUSE, UN DÉFICIT À RÉSORBER PLUS IMPORTANT QUE PRÉVU	73
A - Une préparation de la révision budgétaire articulant analyses techniques et arbitrages politiques, avec une forte implication de l'État	73
B - Des écarts substantiels en dépenses par rapport au budget de candidature	76
C - Un équilibre prévisionnel maintenu par des arbitrages politiques partagés	78
II - UN BUDGET RÉVISÉ CONTRAINT DONT LA SOUTENABILITÉ EXIGE UN SUIVI RIGOUREUX DE SON EXÉCUTION	82
A - Un objectif de ressources plausible, qui reste à sécuriser	83
B - Des dépenses contraintes, des incertitudes persistantes à circonscrire	86
GLOSSAIRE	95
ANNEXES	97

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.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

*

Aux termes de l'article 29 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, la Cour est chargée 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, des personnes morales de droit privé ayant leur siège en France et bénéficiant d'un financement public. L'article précité prévoyait qu'un rapport sur l'organisation des Jeux de 2024 devait être remis au Parlement en 2022.

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

Le 21 décembre 2022, le Premier président de la Cour des comptes a transmis à la présidente de l'Assemblée nationale et au président du Sénat un premier rapport portant sur la gouvernance de la préparation des Jeux, la structuration du comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJOP) et de la société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo) et leurs procédures de gestion et de prévention des risques déontologiques et des conflits d'intérêts, la livraison des ouvrages olympiques, la livraison opérationnelle des Jeux et notamment les questions de sécurité et de transports. Ce rapport a également examiné le budget pluriannuel du COJOP alors en vigueur, mais dont la révision est intervenue dans des délais qui n'ont pas permis à la Cour de porter une appréciation sur les hypothèses et arbitrages retenus pour en assurer la soutenabilité.

Conformément à l'échange de lettres intervenu avec les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat en avril 2022 (cf. l'annexe n° 1), le présent rapport complémentaire actualise en tant que de besoin les constats établis en décembre 2022 sur la livraison des ouvrages olympiques ainsi que sur l'état de préparation de la livraison des Jeux, notamment s'agissant des questions de sécurité et de transports. Il examine le budget pluriannuel révisé du COJOP adopté le 12 décembre 2022 et porte une appréciation sur sa soutenabilité. Il assure enfin un suivi des recommandations émises par la Cour dans son rapport de décembre 2022.

*

**

Le projet de rapport a été délibéré le 15 juin 2023 par la formation inter-juridictions présidée par M. Meddah, et composée de M. Rousselot, Mme Riou-Canals, M. Urgin, conseillers maîtres, M. Schenberg, conseiller maître en service extraordinaire, M. Vught, président de chambre régionale des comptes, Mme Turon-Cherrat, présidente de section de chambre régionale des comptes ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Lefebvre, conseiller maître, M. Le Mercier et Mme Fechner, conseillers référendaires en service extraordinaire et, en tant que contre-rapporteur, M. Glimet, conseiller maître.

Il a été examiné le 27 juin 2023 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon et M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Michaut, M. Lejeune, M. Advielle et Mme Renet, présidente et présidents 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

Le présent rapport complète le rapport relatif à la préparation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 remis le 21 décembre 2022 au Parlement². Il a été établi conformément à l'échange de lettres intervenu au printemps 2022 entre le Premier président de la Cour des comptes, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat. Le premier rapport de la Cour a en effet été produit 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 de décisions sur les conditions d'organisation et sur les modalités de livraison des Jeux n'avaient pas encore été rendus. Au surplus, le conseil d'administration du comité d'organisation des Jeux olympiques (COJOP) n'a adopté un budget pluriannuel révisé qu'en décembre 2022, concomitamment au dépôt du rapport de la Cour, qui n'a dès lors pas été en mesure de porter une appréciation sur les hypothèses et sur les arbitrages retenus pour en assurer l'équilibre et la soutenabilité.

Dans son rapport de décembre 2022, la Cour avait constaté que la phase de planification stratégique des Jeux de Paris 2024 s'était globalement bien déroulée. Pour autant, elle avait relevé des points de vigilance alors que s'engageait 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 pouvaient que croître : la gouvernance devait être resserrée et les responsabilités des acteurs clarifiées ; les procédures établies par le COJOP et la société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo) devaient être rigoureusement appliquées et les dispositifs de contrôle interne renforcés, notamment par la direction de l'audit, de la conformité et du cadre public du COJOP, pour assurer la régularité des procédures de marchés publics et prévenir les risques déontologiques, de conflits d'intérêts et d'atteinte à la probité ; les plans de gestion des sites olympiques devaient impérativement être arrêtés et les contrats de mise à disposition des sites et des marchés de livraison des Jeux signés dans les meilleurs délais ; les enjeux relatifs à la sécurité et aux transports devaient faire l'objet d'une vigilance particulière ; des incertitudes substantielles subsistaient enfin sur l'équilibre final du budget pluriannuel du COJOP qui imposait, selon la Cour, un suivi rigoureux de son exécution, la préservation 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.

La Cour a procédé à une actualisation de ses constats, plus particulièrement sur la livraison des ouvrages olympiques et sur la livraison des Jeux, notamment sur les questions de sécurité et de transports. Elle a également procédé à un examen approfondi du budget pluriannuel révisé du COJOP pour en apprécier la soutenabilité. Elle a enfin établi un suivi des recommandations qu'elle avait émises en décembre 2022.

² En vertu des dispositions de l'article 29 de la loi olympique du 26 mars 2018.

Une mise en œuvre satisfaisante des recommandations de la Cour, une gouvernance resserrée, une coordination interministérielle renforcée indispensable à l’approche des Jeux

De façon générale, les recommandations de la Cour ont, pour la plupart, été ou sont en cours de mise en œuvre. La gouvernance a été resserrée et la préparation de la livraison des Jeux est désormais entrée de plain-pied dans la phase opérationnelle, tant pour ce qui concerne les services de l’État que pour ce qui relève de la responsabilité du COJOP et des collectivités territoriales, au premier rang desquelles la ville de Paris. Les principaux ministères concernés (sports et Jeux olympiques et paralympiques, intérieur, transports, santé, justice, affaires étrangères) sont désormais pleinement impliqués, de même que les services territoriaux de l’État, sous l’autorité du préfet de la région Île-de-France et des préfets de département qui assurent la déclinaison territoriale de la préparation des Jeux, notamment dans les domaines des transports et, sous l’autorité du préfet de police de Paris, de la sécurité. La création à l’été 2022 d’une direction des opérations du COJOP et la montée en charge progressive de ses effectifs contribuent à l’accélération constatée par la Cour de la mise en œuvre opérationnelle de la préparation des Jeux. La direction de l’audit, de la conformité et du cadre public a également été renforcée, conformément à la recommandation de la Cour.

Dans cette phase opérationnelle désormais bien engagée, il importe de maintenir une coordination soutenue tant sur le plan interministériel qu’avec l’ensemble des acteurs, sous l’autorité du délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques (DIJOP). Il convient également d’assurer, au-delà des réunions périodiques du conseil olympique et paralympique présidé par le président de la République, la réunion régulière du comité interministériel présidé par la Première ministre aux fins de rendre les arbitrages nécessaires. Il est également impératif de maintenir une vigilance élevée dans la passation et l’exécution des marchés publics, comme dans la prévention des risques déontologiques, de conflits d’intérêts et d’atteinte à la probité.

La livraison des ouvrages olympiques : des délais et des coûts maîtrisés, un transfert au COJOP à assurer

La coordination entre la Solideo et le COJOP s’est renforcée sous l’autorité du DIJOP, *via* une ingénierie de projet développée autour de tableaux de bord de suivi des projets et de leurs calendriers de réalisation. Un suivi renforcé des ouvrages a été mis en place afin de sécuriser les délais de livraison. Ce suivi n’a pas conduit à identifier de risque opérationnel majeur sur la livraison des Jeux. Certains ouvrages, en particulier le Grand Palais, qui est aujourd’hui le seul équipement sur lequel persiste un doute quant à sa capacité à être livré dans les temps, font néanmoins l’objet d’une vigilance renforcée de la part de la Solideo, par le biais de plans d’action spécifiques visant à s’assurer de la tenue du calendrier d’achèvement des travaux et de mise à disposition des ouvrages au COJOP.

Les risques opérationnels identifiés lors des précédents contrôles sont à ce stade maîtrisés. Les demandes de modifications de programme du COJOP, du CIO et des fédérations sportives internationales, qui sont susceptibles d’entraîner des surcoûts et des retards dans la livraison des ouvrages, restent à ce stade limitées en nombre comme en impact financier. Les mesures mises en place pour prévenir les risques d’accident et de recours au travail illégal sur les chantiers ont permis de limiter ces risques par rapport à des chantiers comparables. Les risques pesant sur l’approvisionnement et l’acheminement des matériaux apparaissent également circonscrits.

Une procédure de gestion des ouvrages, de l'achèvement des travaux jusqu'à la fin des Jeux, définissant les responsabilités de chaque acteur, a été établie, conformément à la recommandation de la Cour. Il convient désormais de respecter strictement les dates prévues dans les différentes phases de gestion des ouvrages. La Cour appelle néanmoins à maintenir un haut niveau de vigilance sur l'ensemble de ces sujets jusqu'à la mise à la disposition du COJOP des ouvrages olympiques.

Après une première indexation de 166 M€ intervenue au printemps 2021, une nouvelle indexation de la maquette financière de la Solideo a été mise en œuvre, pour un montant de 140,4 M€. Adoptée à l'unanimité des financeurs, elle a porté le budget de l'établissement public à 1 711,1 M€ courants, soit une hausse totale de 22 %, deux fois supérieure aux prévisions initiales en raison d'une dynamique d'inflation sans précédent dans la période récente. À cette occasion, la réserve pour compléments de programme, dont la Cour avait relevé le faible niveau dans son précédent rapport, a été portée à 62,5 M€ courants. Le recours à cette réserve doit cependant rester strictement encadré jusqu'au terme des Jeux.

L'organisation des Jeux : une planification opérationnelle bien engagée mais à finaliser, une carence des sociétés privées de sécurité à anticiper

Alors qu'au mois de novembre 2022, seulement onze des quatre-vingts conventions d'utilisation des sites prévues avaient été signées, dont seulement trois des trente-cinq conventions d'utilisation des sites de compétition, le COJOP indique avoir désormais finalisé les discussions structurantes pour la majorité des sites. Selon le COJOP, ces conventions devraient être finalement signées d'ici l'été 2023, soit un an avant le début des Jeux. Les grands équilibres contractuels sont désormais connus, notamment sur le volet financier et sur les dates de mise à disposition des sites. Les négociations ont certes conduit à reporter les dates de signature, un retard sur lequel la Cour avait précédemment alerté, mais elles ont permis de réduire les coûts des contrats. À ce stade, l'écart par rapport au budget apparaît contenu. En toute hypothèse, les surcoûts constatés devront être prioritairement compensés par des redéploiements et des économies nouvelles.

Le plan global de sécurité des Jeux, qui s'appuie sur une analyse nationale des risques régulièrement mise à jour, est désormais finalisé. L'actualisation du protocole de sécurité signé entre l'État et le COJOP n'a pas remis en cause les grands équilibres du partage des responsabilités entre les parties prenantes. Elle a notamment permis de préciser l'organisation de certaines séquences (épreuves sur route, relai de la flamme, sites de rassemblements festifs). Elle a également clarifié les responsabilités respectives de l'État, du COJOP et de la ville de Paris pour la cérémonie d'ouverture sur la Seine. Une annexe précise par ailleurs l'articulation des structures de commandement de l'État, du COJOP et de la ville de Paris et, notamment, le dispositif de gestion de crise. Ce dispositif est inédit et complexe et mérite d'être réexaminé et testé en conditions réelles.

Les plans de sécurité propres à chaque site sont en cours de finalisation et la phase de planification opérationnelle est désormais bien engagée. En dépit de la mise en place par l'État d'un plan d'action de grande ampleur pour stimuler les viviers de recrutement, dont les résultats finaux restent incertains, cette phase se heurte toutefois aux incertitudes persistantes quant à la capacité de la branche privée de la sécurité à relever le défi capacitaire des Jeux. Le recours, désormais probable, aux forces de sécurité intérieure et aux forces armées pour pallier ce déficit doit donc être anticipé. Des décisions devront être prises au plus tard en octobre 2023 pour en assurer une planification rigoureuse, articulée avec le calendrier de passation des marchés de sécurité du COJOP, dont les premiers résultats ont confirmé les difficultés de la filière.

S'agissant des transports, la mise en place du comité stratégique des mobilités, placé sous la présidence du ministre chargé des transports, et la simplification de la comitologie, ont grandement amélioré la gouvernance d'ensemble, désormais pleinement opérationnelle.

Il convient cependant de s'assurer que cette gouvernance reste efficace, en veillant à décliner les actions à mener avec les acteurs opérationnels (notamment la RATP et la SNCF) et à en maintenir la dimension interministérielle, en particulier pour les sujets nécessitant la mise en œuvre de séries d'actions distinctes, telle l'accessibilité des sites à vélo ou pour les personnes en situation de handicap.

La Cour n'observe pas, depuis son premier rapport, de dérive dans le calendrier de livraison des chantiers d'infrastructures indispensables à la bonne tenue des Jeux (notamment Éole, la Ligne 14, la Porte Maillot et le franchissement urbain Pleyel). L'absence de marges de manœuvre calendaires pour ces chantiers indispensables au bon déroulement des Jeux exige cependant que le dispositif de suivi renforcé dont ils font l'objet soit maintenu.

L'élaboration des plans de transport site par site, par Île-de-France Mobilités (IDFM), est désormais bien avancée pour les Jeux olympiques. Il importe de les finaliser et d'en assurer la déclinaison opérationnelle, notamment en cas de situations de service dégradé pour lesquelles le dispositif de gestion de crise doit être établi, en articulation étroite avec celui relatif à la sécurité. Il convient également d'accélérer l'établissement des plans de transports pour les Jeux paralympiques, moins aboutis, qui généreront certes un flux moins important de spectateurs, mais auront lieu en période de rentrée scolaire.

Il est en outre nécessaire d'accélérer les travaux relatifs au pilotage de la demande de transport (TDM ou *Travel demand management*), attribué au ministère en charge des transports lors de la réunion du comité stratégique des mobilités du 13 avril 2023, essentiel pour réduire la demande de transports collectifs et routier par les usagers du quotidien lors des Jeux. Il en est de même pour les travaux relatifs à la gestion des flux dans les réseaux de transport et dans l'espace public aux abords des sites et à leur sécurisation, y compris dans les zones aéroportuaires. La communication en direction des franciliens (habitants, employeurs, responsables de grands équipements, commerces) doit désormais être préparée par le Gouvernement dans un calendrier adéquat et, dans tous les cas, d'ici la fin de l'année 2023.

Enfin, les coûts afférents aux transports, en particulier aux renforts d'offre nécessaires à la mise en œuvre des plans de transport et aux démarches de pilotage de la demande et de gestion des flux, doivent être précisés et leur financement assuré. Il en va de même s'agissant des coûts afférents à la sécurité.

Le budget pluriannuel du COJOP : une soutenabilité qui reste marquée par de fortes incertitudes, un suivi rigoureux de son exécution indispensable

Lors de sa séance du 12 décembre 2022, le conseil d'administration du COJOP a adopté à l'unanimité un budget pluriannuel révisé en équilibre et porté à 4 380 M€, soit une augmentation de 400,4 M€ (+10,1 %).

Le budget ainsi modifié s'inscrit en progression de 573,2 M€ (+ 15,1 %) par rapport au budget de candidature, à périmètre courant. Cette nouvelle révision budgétaire offrait, à dix-huit mois des Jeux, la dernière possibilité 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.

Le conseil d'administration du COJOP s'est prononcé en toute connaissance de cause sur les décisions politiques nécessaires au maintien de l'équilibre budgétaire des Jeux et à la maîtrise de leur coût, ainsi que sur les risques auxquels ce budget reste exposé dans son exécution. La procédure de révision budgétaire a été conduite de façon transparente et rigoureuse par le COJOP, en relation étroite avec le CIO et l'IPC et avec une forte implication de l'État.

La progression des dépenses depuis le budget de candidature résulte pour une part d'une inflation, exogène à l'organisation des Jeux, nettement supérieure à celle anticipée. Cependant les deux tiers de cette augmentation proviennent, non pas d'une dérive en gestion ou une évolution inconsiderée du projet, mais d'une sous-estimation évidente du budget de candidature et d'une méconnaissance de la complexité du cahier des charges du CIO et de la difficulté de le remettre en question, ne serait-ce qu'à la marge.

Le maintien d'un budget prévisionnel équilibré a été atteint au prix de mesures d'économies et d'optimisations à hauteur de 266 M€, précisément documentées mais qui restent à réaliser. Il a nécessité une augmentation substantielle, pour partie volontariste, de 330 M€ des recettes commerciales prévisionnelles du COJOP (dont partenariats domestiques, billetterie et hospitalités à hauteur de 284 M€ et programme TOP du CIO pour 19 M€). Il a aussi été assuré par de nouvelles contributions publiques, à hauteur de 70 M€, justifiées par le besoin de financement des Jeux paralympiques, mais également par des transferts de charges vers les pouvoirs publics à hauteur de 40 M€.

La volonté des parties de maintenir une ambition forte pour les Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 et d'en faire une grande réussite, le maintien d'exigences élevées par le CIO dans son cahier des charges et les difficultés dès lors rencontrées pour réduire les niveaux de service, ainsi que l'impossibilité manifeste, à dix-huit mois des Jeux, de remettre en question certaines des modalités d'organisation des sites olympiques, ne permettent pas à ce stade d'identifier, selon le COJOP et la DIJOP, de nouvelles et significatives mesures d'économies, au-delà de celles arbitrées au cours du processus de révision budgétaire. Dès lors, sauf à revenir sur certains aspects du cahier des charges du CIO, le budget pluriannuel révisé de décembre 2022 n'offre pas de marges de manœuvre substantielles et son exécution est désormais sous une contrainte forte, sous peine de ne pouvoir en assurer l'équilibre final.

Malgré un niveau de ressources retenu plausible, des incertitudes substantielles subsistent, notamment pour les partenariats domestiques. L'objectif fixé dans la révision budgétaire suppose impérativement, pour être atteint, qu'un nouveau partenariat de rang 1 se concrétise et que les engagements pris par l'État vis-à-vis du COJOP pour obtenir 100 M€ de partenariats nationaux supplémentaires *via* de grandes entreprises françaises soient également tenus. En tout état de cause, il ne peut être envisagé, en l'état, des ressources finales du COJOP supérieures à celles inscrites dans la révision budgétaire.

Or, de multiples incertitudes et risques demeurent en dépenses. Ils pèsent notamment, d'une part, sur la réalisation des économies décidées dans la phase de révision et, d'autre part, sur les dépenses à engager (1,2 Md€), qui restent soumises au risque d'inflation, mais également à des risques de marchés dans les appels d'offres en cours, qui supposent de poursuivre avec rigueur et détermination les négociations préalables à leur attribution.

Il est indispensable de suivre précisément la réalisation des économies retenues et d'en assurer l'effectivité, qu'il s'agisse des mesures décidées unilatéralement par le comité d'organisation ou de celles sur lesquelles s'est engagé le CIO.

De même, un effort continu et systématique de recherche de nouvelles optimisations doit être poursuivi et les plafonds de dépenses alloués aux directions du COJOP doivent être strictement respectés, le cas échéant en procédant à des redéploiements.

Par ailleurs, le dispositif de suivi de l'exécution budgétaire mis en place à la suite de la révision budgétaire et les principes retenus d'appel à la réserve pour aléas et à la provision pour inflation doivent être rigoureusement mis en œuvre.

Il conviendra, en tout état de cause, de procéder en décembre 2023 à une nouvelle révision du budget pluriannuel du COJOP prenant en compte les ressources effectivement certaines et ajustant en conséquence le niveau des dépenses pour assurer l'équilibre final du budget des Jeux.

Rien ne permet à ce stade d'affirmer que le niveau de la réserve pour aléas, comme celui de la provision pour inflation, soient suffisants pour faire face aux risques identifiés. Il convient d'en conserver une proportion substantielle, d'au moins 100 M€, pour les dépenses imprévues et inéluctables qu'il faudra financer dans les six derniers mois précédant les Jeux et pendant le déroulement des Jeux. Dès lors, de nouvelles mesures d'optimisation de la gestion des sites et de réduction des niveaux de service doivent dès à présent être envisagées pour assurer l'équilibre final du budget du COJOP.

S'agissant enfin du coût global des Jeux et de son impact total sur les finances publiques, que la Cour avait indiqué, dans son rapport de décembre 2022, ne pas être en mesure d'établir, en l'absence d'un recensement exhaustif et précis, au sein de l'État comme dans les collectivités hôtes, des dépenses d'investissement et de fonctionnement qui leur sont liées, aucun progrès n'a été réalisé depuis lors.

La Cour n'est donc pas davantage en mesure, à ce stade, d'évaluer le coût global des Jeux et de préciser, au-delà de cette première estimation, son impact final sur les finances publiques. La Cour procédera en conséquence à cette évaluation dans le cadre de la préparation du rapport sur le bilan des Jeux que le Parlement lui a demandé de lui remettre le 1^{er} octobre 2025³, ainsi que dans le cadre des contrôles qu'elle effectuera, jusqu'à leur liquidation, sur les comptes du COJOP et de la Solideo et qui porteront notamment sur l'exécution et la régularité de leurs marchés publics.

Lors de ses auditions devant la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat et la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, le Premier président a indiqué que les contributions publiques identifiées dans les budgets de la Solideo et du COJOP comme pour des investissements réalisés à l'occasion des Jeux s'établissaient alors à 2,4 Md€ et que le coût public final, intégrant notamment les coûts publics liés à la sécurité et les transports, devrait probablement s'établir, *in fine*, autour de 3 Md€. À la date d'établissement du présent rapport, les engagements publics identifiés pour les Jeux ou à l'occasion des Jeux s'élevaient à 2,6 Md€ (Solideo : 1 711,1 M€ ; investissements publics complémentaires des collectivités territoriales pour les Jeux et l'héritage : 113,2 Md€ ; investissements réalisés à l'occasion des Jeux : 360,4 Md€ ; subventions au COJOP : 170,6 M€ ; IDFM : 225 M€), hors autres dépenses de transport et dépenses de sécurité à la charge de l'État.

³ Article 20 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023.

Recommandations

Sur la livraison des ouvrages olympiques

1. Respecter strictement les calendriers de mise à la disposition du COJOP des ouvrages olympiques (*DIJOP, Solideo, COJOP*), puis de leur remise aux propriétaires après les Jeux (*COJOP*).

Sur la livraison des Jeux

2. Réexaminer le dispositif de gestion de crise prévue par l'État afin d'en assurer la lisibilité et la bonne articulation avec les structures de gestion de crise du COJOP et de la ville de Paris (*DIJOP, ministère de l'intérieur et des Outre-mer*).
3. Arbitrer le recours probable aux forces de sécurité intérieure et aux armées pour pallier le déficit de la sécurité privée au plus tard en octobre 2023 ; en assurer une planification rigoureuse (*DIJOP, ministère de l'intérieur et des Outre-mer, ministère des armées, COJOP*).
4. Finaliser au plus tard à l'automne 2023 les plans de transport des Jeux olympiques et des Jeux paralympiques et leur déclinaison opérationnelle, en situation normale et en situation perturbée (*DIJOP, ministère des transports, IDFM, RATP, SNCF, PRIF, PP, COJOP*).
5. Accélérer la mise en place du pilotage de la demande de transports (*DIJOP, ministère des transports, IDFM, RATP, SNCF, PRIF, PP, COJOP*).
6. Finaliser et tester les procédures de gestion de crise dans les transports en bonne coordination avec les dispositifs existants chez les opérateurs et en cohérence avec le dispositif de gestion de crise prévu par l'État (*DIJOP, ministère des transports, IDFM, RATP, SNCF, ADP, PRIF, PP, COJOP*).

Sur le budget révisé du COJOP

7. Assurer un suivi précis de la mise en œuvre des mesures d'économies décidées dans le cadre de la révision budgétaire par le COJOP et le strict respect des engagements pris par le COJOP et le CIO sur la réduction des niveaux de service (*COJOP, DIJOP*).
8. Poursuivre la recherche de mesures d'optimisation de l'organisation et de la gestion des sites et envisager de nouvelles mesures de réduction des niveaux de services aux Jeux (*COJOP, DIJOP*).
9. Privilégier, en cas de surcoûts avérés par rapport au budget, de nouvelles mesures d'économies et de redéploiement à l'appel à la réserve pour aléas (*COJOP, DIJOP*).
10. Assurer un niveau suffisant de la réserve pour aléas, à hauteur d'au moins 100 M€ à la fin 2023, pour faire face aux imprévus et dépenses inéluctables dans les six derniers mois et pendant les Jeux (*COJOP, DIJOP*).
11. Appliquer strictement les dispositions de l'avenant à la convention de garantie de l'État relatives à l'utilisation de la réserve pour aléas (*COJOP, DIJOP*).

12. Poursuivre et amplifier, avec le soutien de l'État, les négociations de nouveaux contrats de partenariats pour atteindre l'objectif fixé dans la révision budgétaire (*COJOP, DIJOP*).
13. Procéder en décembre 2023 à une nouvelle révision du budget pluriannuel du COJOP prenant en compte les ressources effectivement certaines et ajustant en conséquence le niveau des dépenses pour assurer l'équilibre final du budget des Jeux (*COJOP, DIJOP*).

Introduction

Le présent rapport complète le rapport relatif à la préparation des Jeux olympiques et paralympiques remis le 21 décembre 2022 au Parlement conformément aux dispositions de l'article 29 de la loi olympique du 26 mars 2018. Il s'inscrit dans la mission confiée à la Cour des comptes de contrôler les personnes morales publiques et privées, ayant leur siège en France⁴ et bénéficiant d'un financement public, qui concourent à la préparation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris en 2024.

Les contrôles réalisés par la Cour pour l'établissement de son rapport de décembre 2022 sont intervenus 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'avaient pas été rendus, ou ne l'avaient pas été au terme de la phase contradictoire qui a précédé son adoption par la Cour.

En outre, la procédure de révision du budget pluriannuel du COJOP ne s'est conclue qu'en décembre 2022, avec l'adoption, par le conseil d'administration du COJOP, d'un budget pluriannuel révisé de 4 380 M€, en progression de 10,1 % par rapport à 2021. La Cour, qui avait émis plusieurs recommandations relatives à cette procédure de révision budgétaire, n'était 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 du comité d'organisation.

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 (cf. l'annexe n° 1), le présent rapport complémentaire actualise en tant que de besoin les constats et recommandations établis en décembre 2022 sur la livraison des ouvrages olympiques (chapitre 1) ainsi que sur la livraison des Jeux, notamment sur les questions de sécurité et de transports (chapitre 2).

Il examine également le budget pluriannuel révisé du COJOP adopté par le conseil d'administration lors de sa séance du 12 décembre 2022 et analyse sa soutenabilité (chapitre 3).

Un suivi des recommandations de la Cour est par ailleurs annexé au présent rapport (cf. l'annexe n° 2). Trois sont totalement mises en œuvre, deux partiellement et une seule, relative à la consolidation de l'ensemble des coûts engagés pour les Jeux, n'est pas mise en œuvre.

⁴ En conséquence, le Comité international olympique (CIO) et le Comité international paralympique (IPC) n'entrent pas dans le champ de compétences de la Cour.

Chapitre I

La livraison des ouvrages olympiques

Dans son rapport de décembre 2022, la Cour avait relevé que les objectifs initiaux de compacité des sites et de leur optimisation par l'utilisation, pour l'essentiel, d'équipements existants, avaient prévalu⁵ et que les arbitrages rendus sur la carte des sites avaient permis de préserver la maquette financière initiale de la Solideo, nonobstant les surcoûts constatés sur certains ouvrages.

L'accélération des opérations en phase opérationnelle supposait une articulation plus poussée entre le COJOP, la Solideo et les maîtres d'ouvrage, sous l'autorité du délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques (DIJOP), notamment en ce qui concerne le suivi des zones de risques et le traitement des demandes de modifications de programme, afin de sécuriser les délais de réalisation et de maîtriser le coût des ouvrages olympiques. La Cour a également recommandé de préciser les modalités et le calendrier de livraison des ouvrages.

Ces recommandations ont été globalement mises en œuvre par la Solideo et le COJOP, sous l'autorité du délégué interministériel. La Cour ne constate, depuis son premier rapport, aucune dérive en termes de délais et de coûts susceptible de mettre en question la bonne livraison des ouvrages olympiques. Une vigilance reste néanmoins à maintenir sur certains risques opérationnels.

I - Des délais et des coûts maîtrisés, un suivi renforcé de certains ouvrages néanmoins indispensable

À la suite de l'audit global relatif au processus de gestion des risques des ouvrages olympiques réalisé par le comité d'audit de la Solideo en juillet 2022, l'établissement a mené, avec l'appui d'un prestataire extérieur, un audit approfondi des plannings des ouvrages non substituables⁶ pour s'assurer du respect des délais de livraison et de mise à disposition des ouvrages au COJOP. Il sera complété à l'été 2023 par un audit des plannings des ouvrages substituables, principalement les sites d'entraînement⁷.

⁵ En effet, 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.

⁶ Village des athlètes, village des médias, sites de compétition et voies olympiques, soit 31 ouvrages.

⁷ Ces audits, complémentaires des audits de plannings et de risques réalisés mensuellement par la direction de la supervision et des programmes de la Solideo, nourrissent le dialogue de gestion avec les maîtres d'ouvrage ainsi qu'avec la DIJOP et le COJOP. Ils ont évalué le processus de gestion de risques calendaires mis en place par la Solideo depuis avril 2021 et assuré une vérification sur site des données remontées par les maîtres d'ouvrage : risques chantier (livraisons, commandes, interfaces) ; solidité du planning fourni par l'entreprise ; méthodologie de planification et de gestion des interfaces entre espaces publics et lots privés.

Présentées au comité d'audit les 24 janvier et 8 mars 2023, les conclusions de ces audits n'ont pas identifié de risque opérationnel majeur pour la livraison des ouvrages pour les Jeux. Tous les ouvrages devraient être prêts pour le début de la manifestation. Il a toutefois été décidé de renforcer la mission de supervision de la Solideo pour certains d'entre eux, compte tenu d'écart significatifs par rapport aux plannings initiaux pouvant avoir un impact sur les dates de réception par les maîtres d'ouvrage et de leur mise à la disposition au COJOP (cf. l'annexe n° 3). Il s'agit en particulier des travaux du Grand Palais, qui est à ce jour le seul équipement sur lequel persiste un doute quant à sa capacité à être livré dans les temps et, dans une moindre mesure, des travaux de la Marina de Marseille ou encore de la piscine de Colombes, pour lesquels la Solideo cherche à s'assurer que le calendrier de réception des travaux permettra de respecter les dates de mise à disposition inscrites dans les conventions d'objectifs.

Le Grand Palais, un chantier prioritaire sous haute surveillance

Inauguré en 1900 pour l'Exposition universelle de Paris, le Grand Palais n'a jamais fait l'objet de grands travaux. Rendus nécessaires en raison de la vétusté de l'édifice, des travaux de restauration ont été engagés en 2021 sous la maîtrise d'ouvrage de la Réunion des musées nationaux (RMN) afin de mettre l'intégralité du bâtiment aux normes et de créer une zone logistique. Le budget de l'opération avoisine 500 M€, dont 15 M€ apportés par la Solideo.

C'est en effet dans cet espace réhabilité, en particulier sous la Nef qui pourra accueillir jusqu'à 8 000 visiteurs, que doivent se tenir les épreuves olympiques et paralympiques d'escrime et de taekwondo. La trajectoire du chantier du Grand Palais est actuellement considérée comme critique. Sur le plan budgétaire, la situation est dégradée compte tenu notamment de la mobilisation d'équipes supplémentaires pour tenir les délais. Un risque de dépassement de l'enveloppe, estimé à près de 9 M€, a été identifié. À ce stade, le calendrier est stable mais n'offre aucune marge de manœuvre pour amortir d'éventuels imprévus. Initialement prévue fin février 2024, la réception des travaux par la RMN a d'ores et déjà été repoussée à fin mars-début avril 2024, ce qui limite la période de levée de réserves.

Dans la perspective de la réunion par le président de la République du conseil olympique et paralympique de juillet 2023, la RMN a engagé des travaux d'identification des marges d'ajustement calendaires et des possibles reports de certains travaux après les Jeux. Le COJOP doit pour sa part préciser les besoins minimaux et les finitions indispensables à la tenue des Jeux. Sur ces bases, la RMN ajustera son calendrier de travaux et chiffrera les surcoûts qu'impliqueront ces ajustements de programme.

D'autres ouvrages, concernés par des retards (village des athlètes, village des médias, Arena de la porte de la Chapelle, etc), font l'objet d'optimisation de plannings et de mesures de renforcement (extension des horaires, augmentation des effectifs) pour les résorber. S'ils devaient persister, les dates de réception de ces ouvrages pourraient être décalées de quelques semaines, limitant d'autant la période de levée de réserves avant leur mise à la disposition du COJOP et la réalisation par ce dernier des aménagements temporaires.

Concernant le site de Tahiti, qui accueillera les compétitions olympiques de surf sur le site de Teahupo'o, 48 athlètes sont attendus, accompagnés de 200 personnes accréditées. Les délais pour les aménagements de ce site, qui ne sont pas supervisés par la Solideo, devraient être tenus malgré les importantes inondations qui ont eu lieu début mai à Teahupo'o et différents points de difficulté qui font l'objet d'une vigilance des organisateurs (hébergement des athlètes, financement du surcoût de la tour des juges, franchissement de la rivière sur le domaine Rose). Le nouveau président de la Polynésie, élu le 12 mai dernier, a par ailleurs réaffirmé début juin la détermination de son gouvernement à ce que les épreuves s'y déroulent malgré les réticences d'une partie de la population à accueillir les Jeux (cf. l'annexe n° 4).

Il importe que l'ensemble des plans d'action établis à la suite de l'audit soient mis en œuvre. Leur état d'avancement doit être rigoureusement suivi par les maîtres d'ouvrage, la Solideo et le COJOP, sous l'autorité du DIJOP, afin de garantir une réception et une mise à disposition des ouvrages dans des délais compatibles avec les nécessaires levées de réserve et la réalisation des aménagements temporaires.

La mise en œuvre du plan d'action issu de l'audit global du comité d'audit de la Solideo

Dans ses observations définitives sur la Solideo, délibérées en octobre 2022, la Cour avait recommandé une mise en œuvre rapide des préconisations de l'audit global du comité d'audit conduit au printemps 2022. Celles-ci ont été traduites dans un plan de 25 actions suivies par le directeur du contrôle interne et de la conformité, qui en rend compte trimestriellement aux comités de direction et d'audit. Outre les actions relatives à l'audit des plannings des ouvrages non substituables et substituables, les autres actions concernent notamment la formalisation de l'ensemble des plans de gestion de crise, le renforcement des ressources internes pour les phases de réception et pour la gestion des réclamations à la réception des ouvrages, le renforcement du contrôle budgétaire et financier des projets en supervision, le suivi du plan « hygiène, sécurité, environnement » de prévention des risques d'accidents, l'anticipation des modifications de programme, l'indexation de la maquette financière, la stabilisation de la liste des sites d'entraînement et l'élaboration d'un plan de sauvegarde de l'emploi dans le cadre du devenir de la Solideo. À la date d'achèvement du contrôle dont est issu le présent rapport, quinze de ces actions étaient totalement mises en œuvre (60 %) et neuf actions restaient à faire aboutir. La Solideo prévoit leur achèvement à l'été 2023.

II - Des risques opérationnels circonscrits, un transfert des ouvrages au COJOP à assurer

Dans son rapport de décembre 2022, la Cour avait recommandé un suivi particulier des demandes de modification de programmes qui devaient être, si ce n'est proscrites, en tout cas rigoureusement limitées. Elle avait également demandé que le calendrier et les modalités de livraison des sites olympiques par la Solideo au COJOP soient précisées. Ces recommandations ont été globalement mises en œuvre. Il importe toutefois de maintenir un suivi rigoureux de ces sujets et de respecter les calendriers désormais arrêtés.

A - Les modifications de programme : une rigueur à maintenir

Le nombre des modifications de programme pouvant être demandées par le COJOP dans les derniers mois de préparation des Jeux était un réel facteur d'inquiétude, compte tenu du rôle du CIO et des fédérations sportives internationales dans l'organisation des compétitions. Au regard de ce risque avéré sur le coût et la livraison des ouvrages, la Cour avait indiqué dans son rapport de décembre 2022 que ces modifications devaient être strictement circonscrites, s'inscrire dans les budgets actuels et, si ce n'est proscrites, en tout cas anticipées et rigoureusement encadrées.

La Solideo a indiqué que le nombre de ces modifications de programme n'avait pas augmenté à ce stade de façon significative. Seules 240 modifications de programmes ont été traitées et le tableau de suivi partagé entre les acteurs recense actuellement une liste de 88 modifications potentielles ou en cours d'examen, pour un montant prévisionnel de 10,6 M€. Ce nombre limité de modifications, sans comparaison avec celles enregistrées lors des Jeux de Londres en 2012 (6 000 modifications), résulte notamment du rôle structurant des conventions d'objectifs, qui précisent pour chaque ouvrage le cahier des charges et les besoins de

l'organisateur. Il traduit également le rôle essentiel du comité des programmes chargé, comme la Cour l'avait recommandé en 2020, du suivi de l'utilisation de la réserve pour compléments de programme et qui instruit et valide les demandes de modifications de programme. Enfin, il témoigne de la capacité du COJOP à contenir les sollicitations des parties prenantes, comme le service olympique de radiotélévision (*Olympic broadcasting services* – OBS, agence du CIO qui assure la couverture médiatique et la diffusion des Jeux) ou les fédérations sportives.

Les règles de recours à la réserve pour compléments de programme dans le cadre de demandes de modifications émises par le COJOP, en application de l'article 8 de la convention liant le COJOP et la Solideo, ont été précisées. Il en résulte un tableau de suivi des modifications de programmes prévues ou envisagées qui donne davantage de visibilité sur leurs impacts éventuels sur les délais de réalisation des travaux et leurs coûts.

À six mois de la livraison des ouvrages olympiques, il convient de maintenir la plus grande rigueur dans l'examen des demandes de modifications de programme, tant pour des questions de délais de livraison que de coûts. La réserve pour compléments de programme doit être préservée afin qu'elle puisse assurer la couverture d'éventuels surcoûts dans la phase finale de livraison des ouvrages.

B - La procédure de gestion des ouvrages, de l'achèvement des travaux jusqu'à la fin des Jeux : des délais à respecter impérativement

Une fois achevés, les ouvrages olympiques et paralympiques doivent dans un premier temps être réceptionnés par les maîtres d'ouvrage, enclenchant une période de levée de réserves⁸. Dans un deuxième temps, conformément aux contrats d'utilisation des sites signés entre le comité d'organisation et les propriétaires, ils doivent être mis à la disposition du COJOP, qui en assurera dès lors la gestion et la sécurité et procédera aux travaux d'aménagements temporaires. Cette phase opérationnelle sera particulièrement sensible compte tenu du nombre élevé d'ouvrages à transférer dans un temps contraint⁹. Enfin, après les Jeux, les ouvrages seront remis par le COJOP aux gestionnaires finaux des sites, propriétaires et/ou exploitants, le cas échéant après remise en état¹⁰, sans le concours de la Solideo, qui ne participera pas à ce processus après les Jeux¹¹.

⁸ La réception des ouvrages jusqu'à leur remise au COJOP est organisée par la convention d'objectifs. Au cours de cette période sont organisées des opérations préalables de réception qui précèdent la réception de l'ouvrage par le maître d'ouvrage et donnent lieu à des visites par le COJOP et la Solideo pour émettre d'éventuelles observations sur le respect du programme. À son terme, l'ouvrage est réceptionné par le maître d'ouvrage et un procès-verbal de réception est dressé, incluant les réserves. Après la période de levée de réserves, qui prévoit de nouvelles visites pour constater la levée des réserves précédemment formulées, l'ouvrage est remis au COJOP.

⁹ La gestion de l'ouvrage pendant les Jeux est encadrée par la convention d'utilisation du site (VUA) qui régit les rapports entre le COJOP et le propriétaire de l'ouvrage. Le temps de sa mise à disposition pendant les Jeux, la responsabilité de l'ouvrage, de sa gestion comme de sa sécurité, relève du COJOP et de ses éventuelles prestataires dans le cadre des marchés de livraison des Jeux. Seize ouvrages seront remis pour les sites du village des athlètes et du village des médias, douze pour les sites de compétition, dix-huit pour les sites d'entraînement et dix-huit pour les infrastructures hors villages.

¹⁰ À l'issue des Jeux, le COJOP s'est engagé, dans les conditions définies par les conventions d'utilisation de site, dont la Solideo n'est pas partie prenante, à remettre en état les ouvrages utilisés pendant les Jeux, à financer les travaux de remise en état de ces ouvrages, afin d'assurer leur restitution aux maîtres d'ouvrages concernés au plus tard le 1^{er} novembre 2024, date à laquelle démarreront les travaux de reconversion menés par les maîtres d'ouvrage pour configurer les ouvrages concernés en phase Héritage. C'est par exemple le cas des appartements du village des athlètes, qui seront réaménagés pour accueillir des occupants permanents.

¹¹ Au travers des conventions d'objectifs tripartites des ouvrages olympiques conclues entre le maître d'ouvrage, le COJOP et la Solideo, cette dernière ne supervise que les dates de réception des travaux pour la phase Jeux et la mise à disposition des ouvrages au COJOP avant les Jeux.

Dans son rapport de décembre 2022, la Cour avait recommandé de préciser rapidement les modalités et le calendrier de livraison des sites et ouvrages, afin notamment de garantir l'échelonnement de la reprise des sites pérennes par l'organisateur et d'en maîtriser les éventuels surcoûts. La Cour avait souligné que la même attention devrait être portée aux modalités de restitution des ouvrages par le COJOP aux maîtres d'ouvrage après les Jeux.

Le travail conduit depuis lors entre le COJOP, la Solideo et les maîtres d'ouvrage a permis de clarifier les procédures, les calendriers, les responsabilités et les points de contrôle à effectuer dans le cadre de la réception des ouvrages par les maîtres d'ouvrage et de leur mise à la disposition du COJOP une fois les réserves levées, puis de leur restitution.

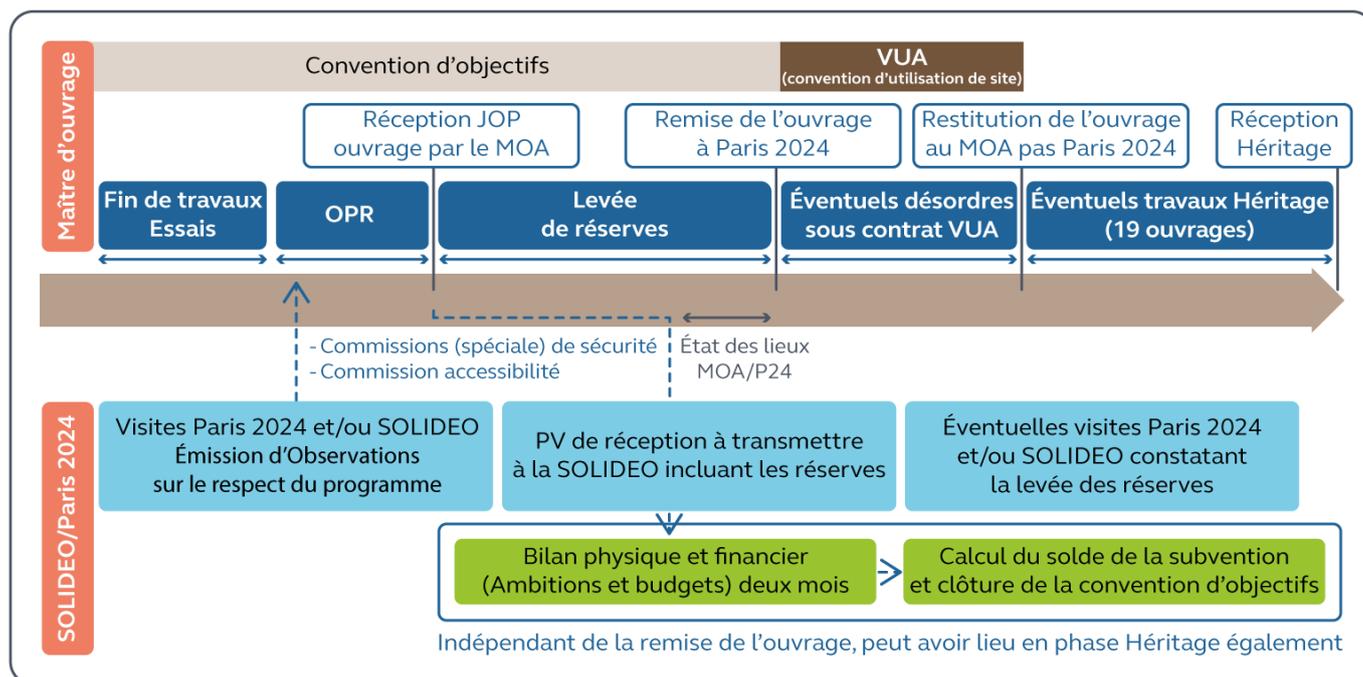
La coordination entre le COJOP et la Solideo s'appuie désormais sur un tableau de suivi des sites et des ouvrages olympiques et paralympiques, comprenant les étapes principales des travaux les plus risqués, les dates prévisionnelles de réception des ouvrages par les maîtres d'ouvrage et les dates de mise à la disposition du COJOP des infrastructures par les maîtres d'ouvrage à partir du début de l'année 2024. La procédure de gestion des réceptions et des levées de réserves avant la mise à disposition des ouvrages au COJOP a par ailleurs été définie. Un schéma global a été élaboré, qui établit les responsabilités de chaque acteur au cours des différentes phases de passation des ouvrages et selon le cadre contractuel.

Deux évolutions contractuelles ont été approuvées pour intégrer cette procédure : un avenant à la convention cadre relative au village des athlètes (conclue entre le COJOP et la Solideo en décembre 2019), approuvé en décembre 2022 par le conseil d'administration de la Solideo, engage cette dernière à assurer sa mise à disposition au COJOP au plus tard le 1^{er} mars 2024, hors espaces publics dont la remise est convenue par les parties dans les conventions d'utilisation de site conclues entre le gestionnaire/propriétaire et le COJOP ; une annexe-type aux conventions d'objectifs, relative aux opérations préalables à la réception, à la remise de l'ouvrage et à la clôture de la convention, a été approuvée par le conseil d'administration de la Solideo et chaque convention d'objectifs fera l'objet d'un avenant pour intégrer cette annexe-type, qui sera déclinée et adaptée en fonction de la nature de l'ouvrage.

L'élaboration de cette procédure de gestion des ouvrages, de l'achèvement des travaux jusqu'à la fin des Jeux, et la définition des responsabilités de chaque acteur dans chacune des phases, sont conformes à la recommandation de la Cour.

Il convient désormais de respecter strictement les jalons calendaires inscrits dans les conventions d'objectifs et les conventions d'utilisation des sites, afin que les ouvrages soient mis à la disposition du COJOP et que ce dernier puisse réaliser les aménagements temporaires dans les délais prévus.

Schéma n° 1 : responsabilités partagées dans la gestion des ouvrages au cours des différentes phases de transfert



Source : Solideo

Un risque circonscrit sur les matériaux

Face aux difficultés d'approvisionnement et d'acheminement, consécutives à l'invasion russe de l'Ukraine et à la politique zéro Covid longtemps conduite par la Chine, qui a déstabilisé les lignes de production, la Solideo a mis en place un tableau de suivi sur la base des retours des maîtres d'ouvrage pour identifier les fournitures à risque par chantier et par corps d'état. Dans la dernière revue de mars, la liste des produits en tension était en diminution. Les éléments de corps d'état secondaire (carrelage, receveurs de douche, ascenseurs, etc.), qui étaient en alerte, ne posent plus de difficulté. Aucune pénurie de matériaux n'est par ailleurs identifiée, même si un rallongement des délais de commande est relevé et qu'il existe des difficultés pour trouver des substituts aux matériaux sous tension. Enfin, les discussions entre les maîtres d'ouvrage et leurs entreprises, portant sur la répercussion des surcoûts de projets dus à l'envolée des cours, se sont apaisées.

Un dispositif actif de prévention et de gestion des risques sur les chantiers à poursuivre

Compte tenu des engagements de responsabilité et d'exemplarité de la France pour l'organisation des Jeux et du caractère intrinsèquement accidentogène des chantiers, ainsi que des risques de recours au travail illégal dans la construction, la prévention et la gestion des risques sur les chantiers constitue pour la Solideo et les maîtres d'ouvrage un enjeu à la fois opérationnel et réputationnel. La charte en faveur de l'emploi et du développement territorial pour les opérations de construction liées à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, adoptée en juillet 2018 par le conseil d'administration de la Solideo, engage l'ensemble des maîtres d'ouvrage publics et privés en charge de la réalisation d'un ouvrage olympique à l'exemplarité en matière de santé et sécurité au travail, comme de lutte contre le travail illégal.

Concernant la sécurité sur les chantiers, la Solideo a lancé début 2021 une démarche de prévention, qui s'est traduite par la signature d'une charte d'engagements « hygiène, santé, environnement » sur le village des athlètes et le village des médias. Un plan d'actions a été élaboré : 800 contrôles réalisés par la direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DRIEETS) sur l'ensemble des ouvrages olympiques, de même que des visites périodiques de l'organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTP) ; production d'indicateurs pour orienter les démarches de prévention ; visites et permanences du comité de la charte sociale¹² ; actions de sensibilisation ciblées ; organisation d'un accueil des nouveaux arrivants sur les chantiers avec un volet de formation santé et sécurité ; retours d'expérience sur les accidents et quasi-accidents du travail. En mai 2023, la Solideo dénombrait 113 accidents du travail sur l'ensemble des ouvrages placés sous sa supervision, dont 16 graves¹³. Un accident a entraîné une incapacité permanente avec des séquelles irréversibles¹⁴ et 55 arrêts de travail ont été recensés pour un total de 846 jours d'arrêts déclarés. Alors que le taux de fréquence d'accidents du travail constaté dans le secteur du bâtiment est de 33, il n'est que de 5,15 sur les chantiers olympiques¹⁵.

Dans le contexte des travaux de second œuvre, caractérisés par une forte coactivité entre les entreprises et les ouvriers, il importe que la Solideo et les maîtres d'ouvrage maintiennent un haut niveau de vigilance sur cette question.

¹² Ce comité rassemble les cinq organisations syndicales représentatives et les trois organisations patronales sous la coprésidence de M. Bernard Thibault et Mme Dominique Carlac'h.

¹³ Au sens de l'article R. 4643-34 du code du travail, un accident grave est un accident ayant entraîné la mort ou paraissant devoir entraîner une incapacité permanente ou ayant révélé l'existence d'un danger grave, même si les conséquences ont pu en être évitées, ainsi que toute maladie professionnelle ou à caractère professionnel.

¹⁴ Accident intervenu le 24 janvier 2022 sur le secteur UniverSeine du village des athlètes.

¹⁵ Le taux de fréquence d'accidents du travail moyen est égal au nombre des accidents en premier règlement divisé par les heures travaillées et multiplié par un million.

S'agissant de la lutte contre le travail illégal, qui a fait l'objet d'un plan d'action approuvé par le conseil d'administration de la Solideo en juillet 2022, des réunions de sensibilisation et d'information sur la lutte contre le travail illégal sont organisées, en collaboration avec la DRIEETS, avec les maîtres d'ouvrages publics et privés. Au titre de son rôle de supervision, la Solideo demande à chacun des maîtres d'ouvrage de transmettre trimestriellement son plan d'action en matière de lutte contre le travail illégal, l'état d'avancement de ce plan, les éventuelles difficultés rencontrées et les actions correctives associées. En sa qualité de maître d'ouvrage, la Solideo a renforcé ses procédures d'agrément des sous-traitants¹⁶ et réalise par ailleurs des contrôles de la régularité administrative des ouvriers *via* le déploiement de la solution *Bativigie*, plateforme de services numériques qui permet de systématiser, numériser et fiabiliser la mise en œuvre des contrôles sur les chantiers¹⁷. Les contrôles de l'inspection du travail n'ont pas identifié, depuis septembre 2022, de situations majeures de travail illégal sur les chantiers des ouvrages olympiques.

Le démarrage de la phase de second œuvre entraînant l'augmentation du nombre d'entreprises, de sous-traitants et de salariés sur les chantiers, il convient également que la Solideo et les maîtres d'ouvrage renforcent leur vigilance et leurs contrôles.

III - Un financement actualisé du budget de la Solideo à concrétiser

Dans son rapport de décembre 2022¹⁸, la Cour avait constaté que les investissements réalisés pour les Jeux ou, pour des raisons d'opportunité, à l'occasion des Jeux ou au-delà des Jeux, s'établissaient à 4 Md€ en valeur 2016, en progression de 21,4 % par rapport à 2018. Sur ces 4 Md€₂₀₁₆ d'investissements, 3,5 Md€₂₀₁₆ correspondent à des dépenses faites pour accueillir les Jeux et dans une perspective d'héritage et 0,6 Md€₂₀₁₆ à des investissements réalisés à l'occasion des Jeux mais sans lien direct avec eux.

Le financement de ces investissements provient à la fois de l'État (946 M€₂₀₁₆), des collectivités territoriales (931 M€₂₀₁₆) - soit un financement public à hauteur de 1,9 Md€₂₀₁₆ -, ainsi que de financeurs privés (233,6 M€₂₀₁₆) et des promoteurs impliqués dans la construction du village des athlètes et du village des médias (1,96 Md€₂₀₁₆).

Les financements complémentaires publics et privés, liés à des investissements d'opportunité non nécessaires aux Jeux mais qui en améliorent l'héritage, ont connu une augmentation significative de 90,5 % (697,2 M€₂₀₁₆, hors promoteurs). La Cour a néanmoins relevé que le budget de la Solideo *stricto sensu* (1 403,2 M€₂₀₁₆), financé pour deux tiers par l'État (946 M€₂₀₁₆) et un tiers par les collectivités territoriales (457,2 M€₂₀₁₆), n'avait en revanche progressé que de 1,8 % depuis 2018 en euros constants.

¹⁶ L'instruction des dossiers de demande d'acceptation d'un sous-traitant et d'agrément de ses conditions de paiement comprend une analyse croisée des directions financière, juridique et de la maîtrise d'œuvre sur l'adéquation entre les missions confiées, les montants associés, et les capacités techniques et humaines de l'entreprise.

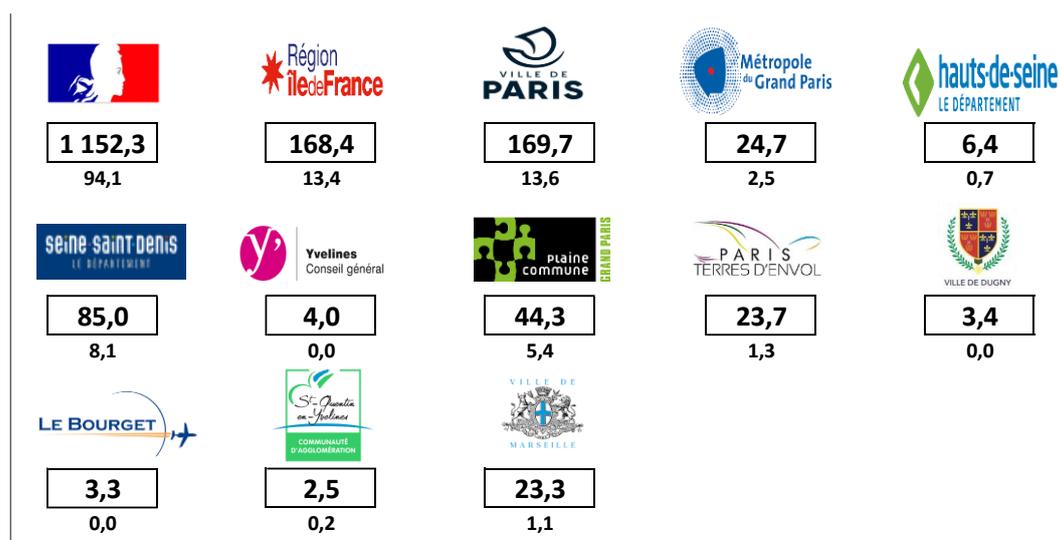
¹⁷ L'ensemble des entreprises, contractantes et sous-traitantes, qui interviennent sur les chantiers, doivent renseigner la plateforme pour démontrer qu'elles disposent de tous les documents requis dans le cadre de l'obligation de vigilance. La Solideo demande également aux entreprises d'enregistrer toutes les informations de leurs salariés susceptibles d'intervenir sur le chantier (contrat de travail, carte BTP, pièce d'identité, photo, etc.). Début juin, 3 249 salariés et 289 entreprises étaient enregistrés sur la plateforme. 99 contrôles avaient été effectués pour 1 246 vérifications d'individus sur site. Sur les 729 incidents identifiés, 113 étaient en cours de résolution.

¹⁸ Rapport au Parlement, pages 49 et suiv.

Comme cela était prévu dans les conventions de financements, une première indexation de 166 M€ a été adoptée en 2021 par le conseil d'administration de l'établissement public, qui a conduit à la signature d'avenants aux conventions de financement par les collectivités territoriales et porté le budget de la Solideo à 1 569,6 M€_{courants}. Compte tenu de l'accélération de l'inflation liée notamment aux conséquences de la guerre en Ukraine et de la stratégie zéro Covid de la Chine, la Cour a alors recommandé de procéder à brève échéance à une seconde indexation, estimée alors à 150 M€.

Sous le pilotage de la DIJOP et au terme de travaux appuyés sur des projections de plus de 80 indices, élaborées en concertation avec la direction du budget et en lien avec les maîtres d'ouvrage, les coûts à terminaison de chaque ouvrage ont finalement été actualisés pour un montant de 140,4 M€. Cette nouvelle indexation a porté le montant des financements publics de la maquette financière de la Solideo à 1 711,1 M€_{courants} (en augmentation de + 306 M€ par rapport à la maquette initiale établie en euros constants 2016, soit + 22 % résultant de l'inflation constatée). L'État assume les deux tiers de ces financements publics, qui sont répartis entre les financeurs de la façon suivante :

Graphique n° 1 : répartition des 1 711,1 M€ de financements de la Solideo après la seconde indexation de 140,4 M€ (en M€ à terminaison)



Note de lecture : le montant encadré correspond au montant total de financement après nouvelle indexation tandis le montant en dessous correspond uniquement à l'augmentation liée à la seconde indexation.

Source : Solideo

À cette occasion, la réserve pour compléments de programme a été relevée, conformément à la recommandation de la Cour, et portée à 62,5 M€_{courants}. L'utilisation de cette réserve doit être conforme aux règles définies par les acteurs¹⁹ et faire l'objet d'un suivi rigoureux. Il convient par ailleurs que les collectivités concernées fassent adopter sans tarder par leurs assemblées délibérantes les avenants aux conventions de financements correspondants et, en tout état de cause, avant la fin de l'année 2023.

¹⁹ Article 8 de la convention liant la Solideo et le COJOP et note du 24 mai 2023 co-signée par le DIJOP, la Solideo et le COJOP définissant les modalités de financement des modifications de programme sur les ouvrages olympiques à la demande du COJOP.

Les retombées économiques des chantiers olympiques sur le territoire

La Solideo met en œuvre la charte en faveur de l'emploi et du développement territorial, adoptée le 5 juillet 2018, et dont les objectifs font l'objet d'un suivi par son conseil d'administration. La charte prévoit de réserver 10 % des heures travaillées à un public éloigné de l'emploi. Au 15 mai 2023, près de 2 millions d'heures avaient été réalisées, soit 80 % de l'objectif de 2,5 millions d'heures, ce qui est conforme aux prévisions de la Solideo. À la date d'achèvement du contrôle dont est issu le présent rapport, on comptait 2 897 bénéficiaires, dont près de la moitié réside dans le département de Seine-Saint-Denis. Qualitativement, près d'un tiers des bénéficiaires ont moins de 25 ans ; un tiers des bénéficiaires sont des demandeurs d'emploi depuis plus d'un an ; plus des trois-quarts des bénéficiaires ont un niveau inférieur ou égal au CAP/BEP. Au total, 3 491 contrats de travail ont été conclus, dont 1 856 sont toujours en cours. La charte prévoit de réserver 25 % du montant total des marchés (1,7 Md€) aux TPE, PME et structures de l'économies sociale et solidaire. Au 15 avril 2023, 653 M€ de marchés et prestations de sous-traitance avaient été attribués aux entreprises cibles, soit 122 % de l'objectif, qui était de 534 M€. Il y a actuellement 1 861 TPE/PME et 98 structures de l'ESS qui travaillent sur les ouvrages olympiques. Elles sont implantées dans 79 départements français, essentiellement en Île-de-France.

L'avenir de la Solideo acté dans le cadre de la loi olympique du 19 mai 2023

Comme l'a recommandé la Cour, qui a estimé cette opération nécessaire à la fidélisation de ses personnels jusqu'à la livraison des ouvrages olympiques et conformément à l'article 24 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023, la Solideo sera juridiquement adossé à l'établissement public d'aménagement Grand Paris Aménagement (GPA) au 1^{er} janvier 2026, avec mutualisation des moyens mais maintien de sa propre gouvernance et de ses instances, avant sa dissolution le 31 décembre 2028. La mise en œuvre de l'adossement, la nomination du DG et les modalités de dissolution de la société seront précisées par décret. Dans ce cadre, la Solideo échange avec les représentants du personnel sur la définition des grandes orientations du plan de sauvegarde de l'emploi qui fera l'objet d'une consultation à partir de la fin du premier semestre 2023, ainsi que sur le maintien d'un certain nombre de compétences pour accomplir les missions de l'établissement après les Jeux (reconversion des sites, solde des marchés, etc.) jusqu'à l'adossement. Alors que la gestion des ressources humaines et la fidélisation des personnels sont des facteurs essentiels de réussite de la Solideo, la clarification apportée sur son devenir permet d'éclairer les salariés sur leur avenir et sur l'accompagnement dont ils bénéficieront à leur départ. Cet horizon est de nature à les mobiliser pendant la période actuelle jusqu'à la livraison des ouvrages au cours du premier trimestre 2024 et de limiter les éventuels départs de salariés anticipant leur reconversion. Au 31 décembre 2022, 136 ETP (128 ETPT) étaient occupés sur les 138 autorisés, à parité (68 hommes et 68 femmes). Malgré le court délai restant d'ici les Jeux, la Solideo parvient toujours à recruter.

L'exécution du budget 2022 de la Solideo

Certifié sans réserve par le commissaire aux comptes, l'exercice 2022 s'est soldé par un résultat net comptable négatif de - 71,1 M€. Ce résultat a été nettement supérieur au résultat comptable prévisionnel du budget initial voté par le conseil d'administration de la Solideo le 10 décembre 2021 (- 151 M€) en raison d'une sous-exécution significative des dépenses (75,2 %, soit 361 M€, contre 480 M€ au budget initial). Cette sous-exécution de 119 M€ résulte pour l'essentiel, comme les années précédentes, de retards dans la facturation des maîtres d'ouvrage publics ou privés (écart de 77 M€ entre le budget initial et le réalisé). Les autres principaux écarts identifiés (9 M€ sur les travaux du village olympique et 14 M€ pour le village des médias) apparaissent justifiés et ne suscitent pas d'inquiétudes particulières. Le délai de paiement des fournisseurs s'est amélioré pendant l'exercice (32,9 jours pour l'année 2022 contre 37,79 jours en 2021). La trésorerie disponible, placée sur un compte de dépôt de fonds du Trésor, s'élevait à 258,8 M€ au 31 décembre 2022, contre 203,6 M€ un an plus tôt. Au bilan, la Solideo ne supporte pas de provisions pour risques. Les provisions pour travaux (172,7 M€) résultent de l'application de règles comptables propres aux sociétés d'aménagement²⁰ et sont, d'un point de vue budgétaire, incluses dans le budget des dépenses.

²⁰ Les provisions pour travaux restant à réaliser sont le résultat des calculs liés aux produits à fin d'affaire. Elles sont constituées en raison de l'avancement des recettes supérieur comparé à celui des travaux réalisés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La coordination entre la Solideo et le COJOP s'est renforcée sous l'autorité du DIJOP, via une ingénierie de projet développée autour de tableaux de bord de suivi des projets et de leurs calendriers de réalisation. Un suivi renforcé des ouvrages a été mis en place, sur la base d'un audit des plannings des ouvrages non substituables réalisé au 1^{er} trimestre 2023 afin de sécuriser les délais de livraison. Ses conclusions n'ont pas identifié de risque opérationnel majeur sur la livraison des Jeux. Certains ouvrages font néanmoins l'objet d'une vigilance renforcée de la part de la Solideo par le biais de plans d'action spécifiques pour s'assurer de la tenue du calendrier d'achèvement des travaux et de mise à disposition au COJOP. Un audit des ouvrages substituables est en cours, qui sera remis à l'été 2023.

Les risques opérationnels identifiés lors des précédents contrôles de la Cour sont à ce stade maîtrisés. Les demandes de modifications de programme du COJOP, du CIO et des fédérations internationales, qui sont susceptibles d'entraîner des surcoûts et des retards dans la livraison des ouvrages, restent à ce stade limitées en nombre comme en impact financier. Les mesures mises en place pour prévenir les risques d'accident et de recours au travail illégal sur les chantiers ont permis de contenir les accidents et les incidents. Le risque apparaît également circonscrit en ce qui concerne l'approvisionnement et l'acheminement des matériaux, où les tensions sont moins fortes que ces derniers mois.

Une procédure de gestion des ouvrages, de l'achèvement des travaux jusqu'à la fin des Jeux, définissant les responsabilités de chaque acteur, a été établie, conformément à la recommandation de la Cour. Il convient désormais de respecter strictement les dates prévues dans ces différentes phases de gestion des ouvrages. La Cour appelle néanmoins à maintenir un haut niveau de vigilance sur l'ensemble de ces sujets jusqu'à la mise à la disposition du COJOP des ouvrages olympiques.

Une nouvelle indexation de la maquette financière, adoptée à l'unanimité des financeurs, a été mise en œuvre pour un montant de 140,4 M€. Il convient que les collectivités locales concernées fassent adopter les avenants aux conventions de financement sans tarder et, au plus tard, à la fin de l'année 2023. Cette nouvelle indexation a porté le montant des financements publics de la maquette financière de la Solideo à 1 711,1 M€_{courants}. Ce montant s'inscrit en hausse de 306 M€ par rapport à la maquette initiale établie en euros constants 2016, ce qui correspond à une progression de + 22 %, deux fois supérieure aux prévisions initiales, en raison d'une dynamique d'inflation sans précédent dans la période récente. À cette occasion, la réserve pour compléments de programme, dont la Cour avait relevé le niveau faible dans son précédent rapport, a été portée à 62,5 M€_{courants}. Le recours à cette réserve doit cependant rester strictement encadré jusqu'au terme des Jeux.

La Cour formule en ce sens la recommandation suivante :

- 1. Respecter strictement les calendriers de mise à la disposition du COJOP des ouvrages olympiques (DIJOP, Solideo, COJOP), puis de leur remise aux maîtres d'ouvrage après les Jeux (COJOP).*
-

Chapitre II

L'organisation des Jeux

Dans son rapport de décembre 2022, la Cour avait souligné que la réussite des Jeux reposait sur une parfaite articulation entre le 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. Elle avait constaté que la gouvernance d'ensemble mise en place apparaissait consensuelle et que la phase de planification stratégique des Jeux s'était globalement bien déroulée. En revanche, elle relevait que la déclinaison des 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, n'était pas stabilisée, laissant subsister des incertitudes opérationnelles et des risques financiers.

Les contrats de mise à disposition des sites n'avaient, pour la plupart, pas été signés avec les propriétaires, pas plus que n'avaient été conclus les marchés de livraison des Jeux pour les sites dont le COJOP entendait externaliser la gestion. Les plans de gestion site par site n'étaient pas stabilisés. Il en était de même des plans de transport, comme du plan global de sécurité des Jeux, dont la déclinaison opérationnelle et territoriale devait être accélérée. Il restait en outre à prendre des décisions sur la livraison des Jeux 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.

Cette situation traduisait une difficulté de passage de la phase de planification stratégique à la phase de déclinaison opérationnelle. La comitologie foisonnante mise en place dans la phase de planification stratégique, qui avait globalement fonctionné, méritait, à dix-huit mois des Jeux, d'être resserrée et rationalisée, sous l'autorité du délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques (DIJOP), dont le rôle devait être conforté. L'unité de commandement indispensable à la préparation et à la gestion de l'événement supposait, au sein du COJOP, des procédures de décision lisibles et efficaces dans une phase opérationnelle qui exigerait clarté et réactivité.

La Cour avait en conséquence recommandé une accélération, au cours du premier semestre 2023, de la signature des conventions d'utilisation des sites et des marchés de livraison des Jeux, la stabilisation des plans de gestion site par site, la finalisation du plan global de sécurité des Jeux et l'engagement de sa déclinaison opérationnelle, ainsi que celle des plans de transports.

De façon générale, ces recommandations ont été ou sont en cours de mise en œuvre et la préparation des Jeux est désormais entrée de plain-pied dans la phase opérationnelle, tant pour ce qui concerne les services de l'État que pour le COJOP et les collectivités territoriales, au premier rang desquelles la ville de Paris.

Les principaux ministères concernés (sports et Jeux olympiques et paralympiques, intérieur, transports, santé, justice, affaires étrangères) sont désormais pleinement impliqués et opérationnels, de même que les services territoriaux de l'État, sous l'autorité du préfet de la région Île-de-France et des préfets de département, qui assurent la déclinaison territoriale de la préparation des Jeux, notamment dans les domaines des transports et, sous l'autorité du préfet de police de Paris, de la sécurité. La création à l'été 2022 d'une direction des opérations du COJOP et la montée en charge progressive de ses effectifs contribuent à l'accélération constatée par la Cour de la mise en œuvre opérationnelle de la préparation des Jeux.

Dans cette phase opérationnelle, il importe de maintenir une coordination interministérielle et de l'ensemble des acteurs forte, sous l'autorité du DIJOP. Il convient également d'assurer, au-delà des réunions périodiques du conseil olympique et paralympique par le président de la République, la réunion régulière du comité interministériel présidé par la Première ministre aux fins de rendre les arbitrages nécessaires.

I - La contractualisation de la gestion des sites : un retard en cours de résorption, un calendrier de signatures à respecter

Dans son rapport de décembre 2022, la Cour avait constaté que la déclinaison opérationnelle de la gestion des sites avait pris du retard par rapport au calendrier prévu, notamment pour ce qui concernait la signature des conventions d'utilisation des sites et des marchés de livraison des Jeux, pour ceux d'entre eux qui sont externalisés. Il s'agissait d'une des principales alertes du rapport, lequel pointait des risques et incertitudes qui, s'ils perduraient, pouvaient entraîner des conséquences préjudiciables sur le plan opérationnel et budgétaire. La Cour avait dès lors recommandé de 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.

A - Les contrats d'utilisation des sites

Pour mémoire, les conventions d'utilisation des sites de compétition, d'entraînement et techniques, fixent les conditions juridiques et économiques de leur mise à disposition, à titre onéreux ou gratuit, pour une période allant de la phase de préparation jusqu'au démontage des installations temporaires. Il est prévu de signer quatre-vingts conventions d'utilisation, dont trente-cinq pour des sites de compétition²¹, 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.

²¹ Sur les 35 sites de compétition, 16 font l'objet d'une mise à disposition à titre onéreux et 19 à titre gratuit.

Alors qu'au mois de novembre 2022, seulement onze des quatre-vingts conventions d'utilisation prévues avaient été signées, dont seulement trois des trente-cinq conventions d'utilisation des sites de compétition, le COJOP indique avoir désormais finalisé les discussions structurantes pour la majorité des sites. Les grands équilibres contractuels sont désormais connus, notamment sur le volet financier et sur les dates de mise à disposition des sites.

Pour les trente-cinq sites de compétition, sept contrats ont été signés²². À la date d'achèvement du contrôle dont est issu le présent rapport, quinze contrats avaient été négociés financièrement, étaient en cours de finalisation juridique ou de validation par les instances et les assemblées délibératives compétentes et devaient être signés à la fin du 1^{er} semestre 2023. À la même date, huit autres, dont les équilibres financiers avaient été fixés, étaient en cours de rédaction²³ et cinq faisaient l'objet de négociations financières ou de discussions sur les dates de mise à disposition des sites²⁴. Pour les autres conventions, le COJOP a indiqué que les principaux contrats du village des athlètes avaient été signés ou négociés et que les contrats concernant le centre international des médias et le village des médias avaient été conclus.

Au total, le nombre de contrats signés n'était que de quinze, soit une évolution modérée par rapport à la fin de l'année 2022. Pour autant, le COJOP a insisté sur le degré d'avancement des négociations pour les autres contrats qu'il prévoyait de signer d'ici la fin du 1^{er} semestre 2023, à l'exception des sites d'entraînement dont la signature devrait intervenir au troisième trimestre 2023. Il n'a pas identifié de risques majeurs pour la finalisation des discussions en cours, les équilibres financiers étant en tout état de cause fixés pour 90 % des contrats relatifs aux sites de compétition.

Ces projections ont été confirmées par la DIJOP, qui a indiqué que certains sites de compétitions devaient être contractualisés rapidement, notamment pour ce qui concerne le stade de France, les signatures pour les sites détenus par les collectivités locales (notamment Roland-Garros et le Centre aquatique olympique) devant être finalisées à la fin du 1^{er} semestre. S'agissant des sites parisiens (Invalides, Trocadéro, compétitions sur route), qui feront l'objet de simples conventions d'occupation du domaine public, moins complexes que des contrats d'utilisation des sites et dont l'équilibre financier était prévu dans la convention-cadre liant le COJOP et la ville de Paris, cette dernière indique que leur finalisation relève d'ajustements techniques et ne présente pas de difficultés particulières.

²² Arena Porte de Versailles avec VIPARIS ; Champs de Mars avec la ville de Paris et GL Events ; le Golf national avec la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines (CASQY) et la fédération française de golf ; le château de Versailles avec l'établissement public de Versailles ; la Défense Arena avec la SEA ; le stade de Lyon avec l'Olympique lyonnais ; le stade de Saint-Etienne avec la métropole de Saint-Étienne.

²³ Sont concernés les sept sites temporaires du domaine public de la ville de Paris sous convention d'occupation du domaine public (CODP), dont la mise à disposition est encadrée par une convention cadre déjà signée, ainsi qu'une CODP avec la ville du Bourget pour le para cyclisme sur route.

²⁴ Stade de France ; base nautique de Vaires-sur-Marne ; stade de Lille ; stade du Parc des Princes ; Arena de la Chapelle.

Le contrat de mise à disposition du stade de France

Dans son rapport de décembre 2022, la Cour avait constaté que le contrat de mise à disposition du stade de France n'avait toujours pas été signé, en raison notamment des incertitudes sur le chiffrage des pertes de revenus pour le Consortium du Stade de France (CSDF), liées à l'impossibilité d'exploiter le stade avant ou après sa mise à la disposition exclusive du COJOP, du fait des aménagements temporaires à réaliser et de la durée et des périodes de travaux nécessaires à leur réalisation. Elle estimait qu'en tout état de cause, le coût de mise à disposition du Stade serait *in fine* nettement supérieur au montant sur lequel le Premier ministre s'était engagé auprès du CIO en octobre 2016 (7,5 M€) et rappelait 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 de travaux nécessaires aux Jeux devaient être intégralement prises en charge par le COJOP.

À la suite des négociations conduites depuis lors entre l'État, le COJOP et le CSDF, il a été convenu entre les parties de dissocier le contrat de mise à disposition au COJOP (pour une période non exclusive du 15 mars au 1^{er} juin 2024 puis une période exclusive du 1^{er} juin au 20 septembre 2024), qui relève d'une négociation entre le COJOP et le CSDF, et la question de l'indemnisation des pertes d'exploitation, qui relève d'une négociation entre l'État et le concessionnaire du stade. Le contrat de mise à disposition n'est toujours pas signé mais les principes en sont acquis. Le montant du loyer (y compris les frais techniques) devrait s'élever à 14,5 M€, soit un doublement par rapport à l'engagement initial de l'État (dont le montant de 7,5 M€ ne portait toutefois que sur le loyer du stade et n'incluaient pas les frais techniques) et un montant supérieur à celui inscrit dans le budget révisé du COJOP de décembre 2022 (10,5 M€). La prise en charge des pertes d'exploitation, estimées à 20 M€, fait l'objet de discussions entre l'État et le CSDF, qui devraient bientôt aboutir selon la DIJOP.

Fixé à 70 M€ dans le budget initial, le coût des conventions de mise à disposition a été porté à 190,5 M€ lors de la révision budgétaire de décembre 2022. Compte tenu notamment de l'évolution de la carte des sites depuis 2018, il n'est pas possible de reconstituer l'ensemble des variations de ce budget pour le comparer à périmètre constant sur cinq années consécutives. Pour autant, il apparaît qu'il a plus que doublé sur la période et a notamment été augmenté de de près de 30 M€ entre 2020 et 2022²⁵.

À la date d'achèvement du contrôle dont est issu le présent rapport, 129,7 M€ avaient été contractualisés. Les mandats des négociations en cours représentaient 46,6 M€, portant le coût prévisionnel des contrats de mise à disposition à 176,3 M€, soit une marge de 14,2 M€ par rapport au budget révisé de décembre 2022 pour faire face à d'éventuels surcoûts finaux.

B - Les marchés de livraison des Jeux

Le COJOP, qui a fait le choix de confier à des tiers, pour tout ou partie, l'organisation de certaines compétitions et la livraison de certains services, a retenu 19 sites pour l'attribution de ces marchés de livraison, soit dans le cadre d'un appel à manifestations d'intérêt, soit dans le cadre d'une procédure de gré à gré. Dans son rapport de décembre 2022, la Cour avait constaté que seuls deux contrats avaient été signés et souligné que ce retard calendaire induisait un risque budgétaire certain, le COJOP s'exposant à de réelles difficultés s'il était amené à reprendre trop tardivement la gestion des sites concernés.

²⁵ La révision budgétaire de décembre 2022 a augmenté de 22,7 M€ l'enveloppe consacrée à la gestion des sites pour la location de 106 espaces privatifs et l'extension des durées de location des sites afin de pallier les impératifs de montage et démontage ; la location du stade de France et l'intégration du loyer pour le centre principal de presse. Le budget consacré à la gestion des villages a été abondé de 5 M€ pour le financement de nouveaux contrats d'utilisation des sites (institut Danhier ; Supméca ; Urbaparc) et le surcoût du contrat avec les studios de Paris.

À la date de finalisation du présent rapport, seuls six contrats²⁶ sur les seize sites finalement concernés²⁷ avaient été effectivement signés. Sept contrats²⁸ étaient finalisés et devaient être prochainement présentés à la commission d'appels d'offres. Enfin, six contrats pour les stades de football, non encore attribués, étaient en cours de négociations²⁹ ou en cours d'appels d'offres³⁰, et devaient être conclus entre avril et mai 2023. Sur le plan budgétaire, une enveloppe de 294,3 M€ a été inscrite dans le budget révisé de décembre 2022. Le COJOP anticipe un atterrissage prévisionnel compris entre 305,3 M€ et 308 M€ selon le résultat des appels d'offres en cours, soit un écart de 3 à 4 % (entre 10,4 M€ et 13,1 M€) par rapport au budget en vigueur.

Selon le COJOP, la quasi-totalité des contrats de mise à disposition des sites et des marchés de livraison des Jeux devraient finalement être signés d'ici l'été 2023, soit un an avant le début des Jeux. Les négociations conduites ont impliqué le report des dates de signature, mais ont permis de réduire les coûts des contrats. À ce stade, l'écart budgétaire par rapport au budget apparaît contenu entre 10 et 13 M€. Ce surcoût devra être prioritairement compensé par des redéploiements et des économies nouvelles afin de préserver la réserve pour aléas.

C - Des contrats en cours de passation pour les aménagements temporaires des sites

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 nature, le COJOP a lancé en septembre 2021 des appels à manifestations 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 279 M€, dont 128 M€ pour les lots énergie.

Dans son rapport de décembre 2022, la Cour avait souligné que le calendrier d'attribution de ces marchés, prévu pour la fin 2022, n'avait pas été tenu, exposant le COJOP à des risques financiers et opérationnels majeurs liés aux difficultés d'approvisionnement et à l'inflation. Cette augmentation des prix s'expliquait également par le niveau de responsabilité qu'endossent les entreprises pour livrer une volumétrie inhabituelle d'infrastructures, sur des sites et dans des délais très contraints, avec de fortes exigences en termes de respect des ambitions sociales et environnementales.

À la date de finalisation du présent rapport, les différents marchés concernés étaient toujours en cours de passation, qu'ils soient au stade de l'appel d'offres ou en cours de négociation. Concernant l'appel à manifestations d'intérêt pour les fournitures (tentes, cloisons, structures modulaires, échafaudages, tribune, éclairage, réseau temporaire d'eau), qui représente le principal contrat pour les aménagements temporaires des sites, le COJOP a indiqué être parvenu à négocier des prix proches de ses estimations et à des conditions non révisables.

²⁶ Château de Versailles ; stade Yves-du-Manoir ; Marina de Marseille ; stade Vélodrome de Marseille ; stade de Roland Garros ; *Road Seine Mass* (épreuves sur route, en Seine et de masse).

²⁷ Trois contrats (stade Pierre Mauroy ; stade de France ; Paris La Défense Arena) n'ont pu aboutir et ont été réinternalisés par le COJOP.

²⁸ ; Stade BMX de Saint-Quentin-en-Yvelines ; vélodrome national de Saint-Quentin-en-Yvelines ; colline d'Élancourt ; Arena de Bercy ; Arena La Chapelle ; Golf national ; Arena de Paris Sud.

²⁹ Parc des Princes ; stade de Lyon.

³⁰ Stade de la Beaujoire à Nantes ; stade de Bordeaux ; stade Geoffroy-Guichard à Saint-Etienne ; stade de Nice.

II - La sécurité : une planification opérationnelle bien engagée, un défaut capacitaire des sociétés privées de sécurité à anticiper

Dans le rapport qu'elle a remis au Parlement en décembre 2022, la Cour avait insisté sur la nécessité de resserrer la gouvernance et de finaliser le plan global de sécurité afin de pouvoir passer rapidement à la phase de planification opérationnelle et de déclinaison, site par site, des concepts généraux de sécurité. Elle avait, en outre, identifié comme nécessitant une attention particulière les risques Cyber, nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC) et sanitaire. Elle avait enfin souligné le défi capacitaire auquel font face les Jeux s'agissant tant des entreprises privées de sécurité que des forces de sécurité intérieure. Sur la plupart de ces points, les évolutions constatées depuis s'inscrivent dans les recommandations formulées par la Cour.

A - Une gouvernance clarifiée, des documents stratégiques stabilisés

1 - Une gouvernance rationalisée, une dimension interministérielle à préserver

À la suite de la réunion du conseil olympique et paralympique (COP) du 25 juillet 2022, le ministre de l'intérieur s'est vu confier la responsabilité d'organiser des réunions interministérielles de suivi à un rythme mensuel. Ce « comité ministériel Paris 2024 » réunit, sous sa présidence, la ministre des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, les directions concernées du ministère de l'intérieur, le préfet de police de Paris et le préfet de la région Île-de-France³¹. Cette évolution de la gouvernance a confirmé la prééminence du ministère de l'intérieur, qui se fondait déjà sur le texte de la lettre de garantie adressée par le Premier ministre au président du CIO le 3 août 2016³².

S'agissant en particulier de l'Île-de-France, la décision du législateur d'étendre à l'ensemble des départements de la région, pour la période comprise entre le 1^{er} juillet et le 15 septembre 2024, les compétences du préfet de police de Paris en matière d'ordre public et de coordination du dispositif de sécurité intérieure³³, représente une avancée positive et nécessaire sur le plan opérationnel.

³¹ Il est préparé et ses orientations sont mises en œuvre dans le cadre d'un « comité exécutif » qui se réunit toutes les deux semaines sous la présidence du directeur de cabinet du ministre de l'intérieur. La coordination nationale de la sécurité des Jeux (CNSJ) assure le secrétariat de ces deux instances.

³² Dans laquelle il est indiqué que « le ministre de l'intérieur est compétent en matière d'ordre public et de sécurité publique » et que « l'autorité suprême en matière de sécurité des Jeux revient au ministre de l'intérieur ».

³³ L'article 14 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions dispose ainsi que « du 1^{er} juillet 2024 au 15 septembre 2024, le préfet de police de Paris exerce dans les départements des Yvelines, du Val d'Oise, de l'Essonne et de Seine-et-Marne les compétences qui lui sont dévolues sur le fondement de l'article L. 122-2 du code de la sécurité intérieure ». Ces dispositions viennent s'ajouter à celles de l'ordonnance du 20 mars 2019 confiant au préfet de police de Paris, pour la même période, la responsabilité de la police de la circulation sur les voies réservées et les voies de délestage situées en Île-de-France. Cette compétence unifiée s'accompagnera en pratique d'une délégation aux préfets de département, par le préfet de police, des compétences opérationnelles nécessaires.

Il importe de préserver la dimension interministérielle de cette gouvernance en assurant la bonne association de l'ensemble des ministères intéressés aux réflexions en cours et aux décisions prises. La sécurité publique et l'ordre public, qui sont au cœur de la sécurité des Jeux au sens large, incluent également d'autres dimensions, pour lesquelles le pilotage revient à d'autres ministères (tels que le ministère chargé des sports et des Jeux pour la lutte anti-dopage) ou instances (comme l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) pour le risque Cyber). De même, certains sujets, tels que la sécurité dans les transports, sont par nature interministériels. Le rôle de coordination interministérielle propre à la DIJOP, organisé au sein du comité stratégique de sécurité des Jeux (Costrat), est à cet égard particulièrement important et doit être réaffirmé.

2 - Une actualisation effective du protocole de sécurité État/COJOP

Le protocole entre l'État et Paris 2024 relatif à la sécurité et à la sûreté des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, signé le 12 janvier 2021 entre le ministre de l'intérieur, le DIJOP et le président du COJOP, comportait une clause de rendez-vous à la fin de l'année 2022. Les travaux nécessaires à son actualisation se sont déroulés à l'automne 2022. La ville de Paris y a été associée, comme l'avait recommandé la Cour³⁴. Ces travaux ont permis d'aboutir à une version stabilisée fin 2022, qui a été signée par les trois parties prenantes le 7 juin 2023.

Cette actualisation, qui n'a pas remis en cause les grands équilibres du partage des responsabilités entre les parties prenantes, a permis d'intégrer des compléments sur l'organisation de certaines séquences (épreuves sur route, relai de la flamme, sites de rassemblements festifs, etc.), et d'ajouter des annexes thématiques³⁵. En outre, une annexe spécifique actualisant le document-cadre de novembre 2021 relatif aux cérémonies d'ouverture a été finalisée en avril 2023³⁶. Co-signée par le ministre de l'intérieur, la maire de Paris et le président du COJOP, elle détaille le partage des responsabilités pour la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques sur la Seine.

Une ultime révision de ce protocole pourra être envisagée par les parties prenantes sur la base d'un état des lieux de sa mise en œuvre un an, puis six mois avant le début des Jeux, afin d'identifier et de remédier aux aspects critiques pouvant entraver leur bon déroulement. Les enjeux identifiés comme susceptibles de justifier une actualisation à l'avenir concernent essentiellement le résultat de la mobilisation de la branche privée de la sécurité et les actions de remédiation (recours aux forces de sécurité intérieure) qui seraient nécessaires.

³⁴ En outre, la partie 4.B. du protocole, consacrée à la cybersécurité, a été rédigée par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), à qui a été confiée, lors de la réunion du conseil olympique et paralympique de juillet 2022, la responsabilité de la stratégie de prévention du risque cyber.

³⁵ Le protocole contient ainsi désormais cinq annexes thématiques, qui précisent les modalités d'organisation du relai de la flamme (annexe n° 1), l'organisation et l'articulation des structures de commandement de l'État, du COJOP et de la ville de Paris (dit « *concept du commandement intégré* » ou « *concept C3* », annexe n° 2), les modalités d'articulation des centres de commandement de l'État avec le centre national de commandement stratégique (CNCS, annexe n° 3), la répartition des compétences entre l'État et le COJOP pour les secours, transports sanitaires et évacuations d'urgence (dit « *plan santé-secours* », annexe n° 4), et les modalités d'organisation des épreuves de surf à Tahiti (protocole signé avec la Polynésie française, annexe n° 5).

³⁶ *Principes directeurs de répartition des responsabilités pour la sécurité de la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques d'été de 2024 à Paris*, document approuvé le 20 avril 2023.

3 - Un plan global de sécurité finalisé

La stratégie de gestion des risques associés aux Jeux s'appuie sur un document d'analyse nationale des risques, dit « ANR », qui a pour objet de cartographier les risques susceptibles d'impacter la Coupe du monde de rugby de 2023 et les Jeux de 2024. Son établissement et son actualisation³⁷ relèvent de la responsabilité du centre de renseignement olympique (CRO), formellement rattaché à la coordination nationale de la sécurité des Jeux (CNSJ) mais ayant une vocation interministérielle, en lien avec l'ensemble de la communauté du renseignement, et disposant d'une autonomie pour l'accomplissement de ses missions. Ce document, classifié, n'est cependant pas communiqué à toutes les parties prenantes des Jeux.

Le directeur de la sécurité du COJOP, bénéficiant d'une habilitation, s'est toutefois vu communiquer la dernière version (V5) de l'ANR dans son intégralité. En outre, des acteurs à vocation transversale, tels que la ville de Paris, ADP ou encore la SNCF, ont eu accès à l'ensemble des scénarios (avec occultation de la cotation de chacun et sans mention des contre-mesures associées). S'agissant des autres acteurs, l'objectif affiché par le CRO est de formaliser des déclinaisons de l'ANR, à diffusion restreinte, afin que les acteurs responsables de chaque site de compétition aient accès à l'ensemble des scénarios les concernant et puissent travailler à la mise en œuvre opérationnelle des contre-mesures nécessaires.

Les documents clés du plan global de sécurité des Jeux (en particulier le plan santé-secours et le « *Concept C3* »), dont la Cour avait souligné qu'il importait de les finaliser au plus vite, sont désormais établis et annexés au protocole État/COJOP. Le plan santé-secours (annexe 4 du protocole), élaboré au cours de l'année 2022 dans le cadre de travaux coordonnés par la DIJOP et associant le COJOP, les services de l'État concernés et la ville de Paris, constitue la base sur laquelle se fonderont les prestataires de services médicaux et les associations agréées de sécurité civile (AASC) pour rédiger le schéma directeur « santé-secours » de chaque site.

Le concept du commandement intégré (dit « *Concept C3* », annexe n° 2 du protocole) décrit l'organisation et le fonctionnement du centre national de commandement stratégique (CNCS) et ses interfaces avec la cellule interministérielle de crise (CIC), les centres de veille des autres ministères et les opérateurs privés, ainsi qu'avec le centre principal des opérations (*Main Operation Center* ou MOC) du COJOP.

La préparation des Jeux par le ministère de la justice

Les diverses questions soulevées par les Jeux pour le ministère de la justice font l'objet d'un suivi régulier par la direction de cabinet dans le cadre de comités de suivi ministériels mensuels. En outre, une cellule d'appui spécifique, rattachée à la secrétaire générale du ministère en sa qualité de haute fonctionnaire de défense et de sécurité, a la charge du suivi des questions de cybersécurité et de résilience des systèmes d'information du ministère.

³⁷ La V1 a été finalisée le 15 janvier 2021, la V2 le 8 mars 2022, la V3 le 8 juillet 2022, la V4 le 25 novembre 2022 et la V5 le 31 mars 2023. Une V6 est prévue pour le 30 juin 2023. Chaque risque recensé dans l'ANR est décliné en scénarios auxquels est associé un degré de criticité qui dépend de sa plausibilité et de ses conséquences potentielles. À chaque scénario sont associées des contre-mesures destinées à réduire sa probabilité d'occurrence et à atténuer ses conséquences en cas de survenance. La V5 mentionne ainsi 261 risques et plus de 1 500 contre-mesures.

Le secrétariat général, assisté d'un coordinateur ministériel, et en lien avec les directions centrales (direction des services judiciaires, direction de l'administration pénitentiaire, direction de la protection judiciaire de la jeunesse) a, en réponse à la demande adressée par le directeur de cabinet de la Première ministre à l'ensemble des ministères, construit un plan de maintien d'activité durant la période des Jeux. Le sujet est particulièrement sensible pour le ministère de la justice dans la mesure où l'été est habituellement une période dite de « vacation judiciaire », durant laquelle les magistrats et greffiers sont encouragés à prendre leurs congés tandis que le nombre d'audiences est fortement réduit. Dans le contexte des Jeux, l'été 2024 devrait au contraire se traduire par une hausse de l'activité judiciaire, laquelle se fait déjà sentir dans le contexte de la mise en œuvre par les préfets des « plans anti-délinquance » demandés par le ministre de l'intérieur et dont l'objet est notamment de lutter plus efficacement contre la petite délinquance (vols à l'arraché, vente à la sauvette, trafic de stupéfiants, etc.).

Diverses mesures ont été ou seront mises en œuvre pour adapter les moyens des juridictions à cette hausse d'activité. Les magistrats achevant actuellement leur scolarité à l'École nationale de la magistrature, qui prendront leurs fonctions en septembre 2023, seront prioritairement affectés dans les juridictions ayant des besoins identifiés, afin notamment que tous les postes encore vacants dans les juridictions concernées par les Jeux soient pourvus à cette date. Des renforts d'effectifs de magistrats dits « placés » permettront de renforcer les juridictions le nécessitant en fonction des besoins. Les juridictions ont organisé les congés des magistrats et fonctionnaires afin de permettre une présence suffisante sur la période. Les plateaux de permanence du parquet et les services des juges des libertés et de la détention seront renforcés durant la période. Enfin, certaines cours d'appel ont prévu d'augmenter le nombre d'audiences de comparution immédiate durant la période afin d'absorber la hausse attendue des affaires de petite délinquance.

4 - Une approche transversale des risques

a) *Le risque Cyber et la sécurité des données sensibles*

La désignation, en juillet 2022, de l'ANSSI comme pilote de la stratégie de cybersécurité des Jeux, a représenté une clarification bienvenue et créé les conditions d'une élaboration efficace du plan de cybersécurité des Jeux, dans le cadre des instances de coordination mises en place et en particulier du groupe de travail Cyber qu'elle pilote désormais. Une phase d'inventaire des parties prenantes et de leurs systèmes d'information a permis d'établir une liste comportant trois niveaux de criticité en fonction de l'importance de chaque acteur pour les Jeux et des conséquences qu'aurait la survenue d'une crise affectant ses systèmes d'information. L'analyse menée par l'ANSSI a aussi porté sur les interconnexions de chaque entité avec d'autres entités, afin d'évaluer leur criticité en fonction de l'impact induit sur d'autres systèmes d'information en cas d'attaque de leur système d'information propre³⁸.

³⁸ Les acteurs les plus sensibles seront ainsi directement accompagnés par l'ANSSI pour monter en compétence et rehausser leur niveau de cybersécurité, tandis qu'une cinquantaine d'acteurs feront l'objet d'un accompagnement piloté par l'ANSSI mais réalisé par des prestataires. Ces prestataires privés réaliseront systématiquement un audit de sécurité et pourront, selon les cas, prendre en charge un accompagnement post-audit des acteurs qui n'auraient pas les capacités financières suffisantes pour acheter des prestations d'accompagnement correspondant à leurs besoins. Ces prestations d'audit seront financées par une enveloppe de 10,1 M€ attribuée à l'ANSSI à cette fin. Les acteurs relevant de la troisième catégorie relèvent quant à eux de la responsabilité du COJOP, qui gère la sécurisation de leurs systèmes d'information sans que l'ANSSI n'intervienne.

S'agissant de l'hébergement des données à caractère personnel des participants aux Jeux, le recours prévu par le CIO à la société chinoise Alibaba pour la fourniture d'infrastructures d'hébergement informatique posait plusieurs questions majeures quant à la sécurité de ces données et à leur utilisation. L'ANSSI et la CNIL ont défini une solution technique alternative consistant en l'hébergement des données et applications sensibles³⁹ sur les serveurs d'un opérateur européen dit « de confiance », en l'espèce la société française Atos⁴⁰. La migration effective des systèmes et applications concernés vers le *cloud* privé d'Atos a été achevée le 1^{er} mars 2023. Après une phase de stabilisation de l'environnement technique, l'ANSSI réalisera, à l'automne 2023, un audit de cybersécurité dont l'objet sera de contrôler le niveau de sécurité de la solution technique ainsi déployée.

b) Le risque nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC)

La Cour avait souligné la nécessité de s'assurer du déploiement effectif du contrat capacitaire interministériel (CCI) et d'en assurer le financement. Ce financement a été acté par la loi de finances pour 2023 : en fonctionnement, 5 M€ de crédits de paiements (CP) et 6,4 M€ d'autorisations d'engagement (AE) ont ainsi été votés, tandis que 1 M€ de CP et 21 M€ d'AE l'ont été en investissement, cet effort en AE étant destiné à consolider la capacité de réponse opérationnelle à une crise NRBC. En outre, le déploiement opérationnel du CCI est désormais engagé, une circulaire du 22 février 2023 ayant demandé aux préfets de transmettre leurs propositions d'équipement à cet égard.

c) Le risque drones

S'agissant du risque d'emploi malveillant de drones durant les Jeux, des travaux spécifiques ont été lancés en septembre 2021 sous l'égide du SGDSN. La direction effective des travaux a été confiée au commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes (CDAOA), qui déploiera durant les Jeux un dispositif particulier de sécurité aérienne (DPSA), comme il le fait lors de tout événement majeur. Lors de la réunion de la commission interministérielle de la sûreté aérienne (CISA) du 9 décembre 2022, la Première ministre a confié au SGDSN la tâche d'initier la rédaction d'une feuille de route interministérielle dont l'objet sera de permettre de capitaliser sur les avancées permises par la préparation des Jeux et de poursuivre les efforts en la matière afin de faire de la lutte anti-drones une politique publique spécifique. Cette affirmation de l'importance du sujet apparaît cohérente et souhaitable compte tenu de l'essor de l'utilisation de ces engins en France.

³⁹ Sont concernés l'*Olympic Management System* (OMS, système d'information dédié à la planification des JOP et à la gestion des accréditations, qui traitera un important volume de données personnelles et étatiques) et les deux applications « *Le Club* » et « *Génération 2024* » (qui contiendront les données personnelles des bénévoles ainsi que des participants à divers événements organisés autour des Jeux).

⁴⁰ Cette solution a été définie au cours du second semestre 2022 dans le cadre d'un comité dédié, réunissant la DIJOP, la CNSJ, la CNIL, l'ANSSI et le COJOP. Une première version de l'architecture technique, proposée par le COJOP et Atos en mai 2022, a été rejetée par l'ANSSI et la CNIL. Cet avis négatif a été suivi d'ajustements qui ont permis à l'architecture ainsi revue d'être approuvée en décembre 2022.

d) Le risque sanitaire

La Cour avait recommandé de conduire dans les meilleurs délais une planification cohérente des moyens médicaux, compte tenu des risques de tension capacitaire pesant sur le système hospitalier francilien et afin de garantir la capacité de ce dernier à absorber les flux de patients durant la période des Jeux.

S'agissant des besoins, les dispositifs secours-santé des sites et de leurs abords sont en cours d'élaboration par les préfets, dans le cadre des comités de pilotage territoriaux et, le cas échéant, des groupes de travail secours-santé mis en place dans certains départements et associant toutes les parties prenantes du système de santé. La finalisation de ces dispositifs devrait permettre de disposer d'une évaluation consolidée des besoins sur chaque site. En outre, le ministère de la santé a, par une instruction du 13 mai 2022⁴¹, organisé la mobilisation des ARS en distinguant trois niveaux de mobilisation⁴² et en définissant, pour chacun, les mesures à mettre en œuvre dans un calendrier précis. Ces mesures ont pour objet d'optimiser la préparation opérationnelle des Jeux et de consolider dans chaque région concernée la capacité de réponse à d'éventuelles situations sanitaires exceptionnelles (SSE).

Compte tenu des tensions capacitaires constatées en Île-de-France pour assurer la couverture francilienne, tant par l'État que par le COJOP, des secours médicalisés et du système de santé (sapeurs-pompiers, secouristes des associations agréées de sécurité civile, médecins urgentistes dans les SAMU/SMUR, infirmiers, personnels soignants des établissements hospitaliers, etc.), le ministre de la santé a missionné en novembre 2022 l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), dont le rapport a été remis en février 2023. L'IGAS a constaté que le ministère, l'ARS et l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) étaient désormais engagés dans un processus de préparation volontariste qui doit être confirmé et concrétisé par une planification opérationnelle à achever d'ici l'été 2023.

La remise de ce rapport a été suivie par la nomination, début mars 2023, d'une personnalité qualifiée, placée auprès du ministre de la santé, chargée d'une mission d'appui de conseil sur l'ensemble des sujets relatifs à la réponse opérationnelle des secours pendant les Jeux, à l'anticipation des situations sanitaires exceptionnelles et à l'anticipation de la continuité d'activité.

⁴¹ Instruction du 13 mai 2022 relative à la préparation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024.

⁴² Niveau 1 : Île-de-France ; niveau 2 (une à trois épreuves de compétition) : Provence-Alpes-Côte d'Azur, Hauts-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire ; niveau 3 : autres ARS susceptibles de venir en appui.

La préparation des Jeux par le ministère de la santé

Un comité de pilotage, présidé par le ministre, se réunit tous les deux mois, associant l'ensemble des directions concernées et notamment la direction générale de la santé (DGS) et la direction générale de l'offre de soins (DGOS), ainsi que l'ARS Île-de-France⁴³. La coordination des actions à mener en matière d'organisation sanitaire et de santé publique a été confiée au secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS), au sein duquel a été désignée une directrice de projet en charge des Jeux. Une comitologie spécifique a été mise en place en parallèle de celle qui existe s'agissant de la sécurité civile et à laquelle les ministères sociaux sont associés⁴⁴. Les actions menées par le ministère sont structurées autour de trois axes : la continuité des soins ; la gestion des situations sanitaires exceptionnelles (SSE) ; l'héritage.

S'agissant de la continuité des soins, une modélisation des flux de patients susceptibles de solliciter le système de santé durant l'été 2024 compte tenu des Jeux doit être achevée à l'été 2023, pour aboutir à un scénario central sur la base duquel les différentes parties prenantes pourront adapter leurs organisations dans la perspective de l'événement. La diversité des parties prenantes en la matière est un enjeu à prendre en compte, en particulier s'agissant de l'acceptabilité des contraintes nécessaires à la continuité des soins (reports de congés, heures supplémentaires, etc.) par les différents acteurs⁴⁵. Cette acceptabilité sera conditionnée, en interne (personnels du ministère et des ARS) aux mesures d'accompagnement qui seront mises en œuvre et, en externe (médecine de ville, établissements hospitaliers, etc.), à la capacité du ministère à convaincre ses interlocuteurs de s'engager sur ce sujet. Un autre enjeu opérationnel sera celui de la bonne coopération entre ARS, afin de permettre une optimisation des moyens à l'échelle interrégionale.

La bonne gestion des SSE exigera quant à elle que les plans de gestion de crise (plans blancs pour les établissements hospitaliers, plans ORSAN⁴⁶ pour les ARS) et les plans de continuité d'activité soient adaptés en amont de l'événement, afin de prendre en compte la contrainte supplémentaire liée aux Jeux. L'enjeu est notamment de s'assurer que ces plans prennent en compte l'ensemble des risques identifiés (risque cyber, risque NRBC, etc.) en sus des risques inhérents à la période estivale (canicule notamment) et permettent une gradation de la réponse selon la gravité de la crise. Les ARS principalement concernées (Île-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Hauts-de-France) et les établissements hospitaliers sont accompagnés par le ministère pour réaliser des exercices permettant de mettre à l'épreuve ces plans de gestion de crise.

Enfin, les actions menées par le ministère en matière d'héritage s'inscrivent dans le cadre des mesures présentées dans le plan « Héritage » des Jeux. Elles concernent notamment la promotion de l'activité physique et sportive dans tous les domaines, la lutte contre la sédentarité ainsi que le développement du sport-santé et de l'activité physique adaptée dans une approche thérapeutique. Un comité de pilotage dédié a pour objet d'entretenir la dynamique sur ces différents sujets, en associant l'ensemble des parties prenantes (directions du ministère, ARS, Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), collectivités territoriales porteuses d'actions spécifiques, etc.).

⁴³ En outre, une réunion de coordination, présidée par le directeur de cabinet du ministre, se tient toutes les deux semaines en présence de l'ARS Île-de-France.

⁴⁴ Cette comitologie est composée de sept groupes de travail thématiques (« *Dispositif de surveillance* », « *Sécurisation des SI santé* », « *Moyens sanitaires* », « *Planification* », « *Appui interrégional* », « *Continuité du système sanitaire* » et « *Transports sanitaires Île-de-France* »), pilotés par le SGMAS et associant toutes les parties prenantes. Un comité de pilotage « *Services médicaux* », animé par la DIJOP, permet de coordonner les travaux menés en matière de soins et de secours, tant s'agissant de la sécurité civile que du dispositif sanitaire.

⁴⁵ ⁴⁵ Toutes les composantes du système de santé sont ici concernées (secours, transports sanitaires, personnels soignants, établissements de santé, médecine de ville, opérateurs tels que l'Établissement français du sang, etc.).

⁴⁶ Organisation de la réponse du système de santé en situations sanitaires exceptionnelles.

5 - Une utilisation de solutions technologiques innovantes sous certaines conditions

La loi du 19 mai 2023 précitée autorise à titre expérimental, jusqu'au 31 mars 2025 et uniquement pour les événements de grande ampleur⁴⁷, le recours à des techniques de vidéosurveillance dite « intelligentes ». Ces techniques consistent en l'exploitation des images de vidéosurveillance (captées par des caméras fixes ou par des drones) par des traitements algorithmiques destinés à détecter les signes annonciateurs d'événements pouvant poser un risque de sécurité (mouvements de foule, comportements suspects, etc.). L'objectif visé est celui d'une optimisation de l'emploi des forces de sécurité disponibles dans un contexte de forte croissance des besoins. La loi prévoit un certain nombre de garanties destinées à encadrer l'utilisation de ces techniques. Cette expérimentation doit faire l'objet d'une information de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) tous les trois mois.

Un avis réservé de la CNIL

Dans sa délibération n° 2022-118 du 8 décembre 2022 relative au projet de loi que le Gouvernement se préparait à déposer sur le bureau du Sénat, la CNIL a souligné le « tournant » que représente le recours à de telles technologies, qui va contribuer à définir la place donnée à l'intelligence artificielle dans notre société. Selon elle, les traitements algorithmiques « *ne constituent pas une simple évolution technologique, mais une modification de la nature des dispositifs vidéo, pouvant entraîner des risques importants pour les libertés individuelles et collectives et un risque de surveillance et d'analyse dans l'espace public* ». Dans ce contexte, elle a insisté sur la nécessité de prévoir un certain nombre de garanties⁴⁸, reprises dans le texte du projet de loi. Plus généralement, toutefois, la CNIL a appelé à une « *réflexion globale et éthique sur les usages de ces instruments, et sur l'importance de se prémunir de tout phénomène d'accoutumance et de banalisation de ces technologies de plus en plus intrusives* ».

En outre, la loi autorise, de manière permanente, la mise en place de systèmes dits « scanners corporels » à l'entrée des grands événements, afin de s'assurer que le public assistant auxdits événements n'introduise aucun objet dangereux dans l'enceinte concernée. Le texte prévoit un certain nombre de garanties destinées à encadrer l'utilisation de ces dispositifs : consentement exprès de la personne (qui, si elle refuse ce dispositif, pourra être contrôlée par palpation physique), analyse des images réalisée par des opérateurs ne pouvant voir physiquement la personne concernée, brouillage du visage ainsi scanné, absence d'enregistrement des images ainsi produites. Ce choix d'un dispositif permanent et non expérimental, à la différence de la vidéosurveillance dite « intelligente », s'explique notamment par le fait que la mise en place de tels équipements représente des coûts d'investissement conséquents pour les propriétaires des enceintes sportives concernés.

⁴⁷ Articles 9 et 10 de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023. Sont concernés les événements mentionnés à l'article L. 613-3 du code de la sécurité intérieure, c'est-à-dire les « *manifestations sportives, récréatives ou culturelles qui, par l'ampleur de leur fréquentation ou leurs circonstances, sont particulièrement exposées à des risques d'actes de terrorisme ou d'atteintes graves à la sécurité des personnes* ».

⁴⁸ Caractère expérimental du déploiement, limitation dans le temps et dans l'espace, limitation à certaines finalités spécifiques correspondant à des risques graves pour les personnes, absence de traitement de données biométriques (qui permettraient notamment l'identification des personnes), absence de rapprochement avec d'autres fichiers et absence de décision automatique (l'algorithme ne devant permettre que l'identification de situations potentiellement problématiques, pour lesquelles une décision devra ensuite être prise par une personne humaine).

D'un point de vue strictement opérationnel, la faisabilité de leur déploiement effectif pour les Jeux pose aujourd'hui question, compte tenu notamment du temps nécessaire pour tester ces technologies en conditions réelles (condition nécessaire pour convaincre les propriétaires d'enceintes sportives de l'utilité de ces dispositifs et de leur capacité à absorber des flux importants de spectateurs à l'occasion d'un grand événement sportif) et de l'opportunité d'investir pour acquérir de tels équipements. La recherche de fournisseurs et la passation des marchés exigeront également du temps. À ce stade, le recours à ces dispositifs lors des Jeux reste donc incertain et l'intérêt de l'investissement correspondant reste à établir site par site, notamment pour les sites ayant vocation à accueillir des flux très importants de spectateurs.

B - Une organisation de gestion de crise complexe, à réexaminer et à tester

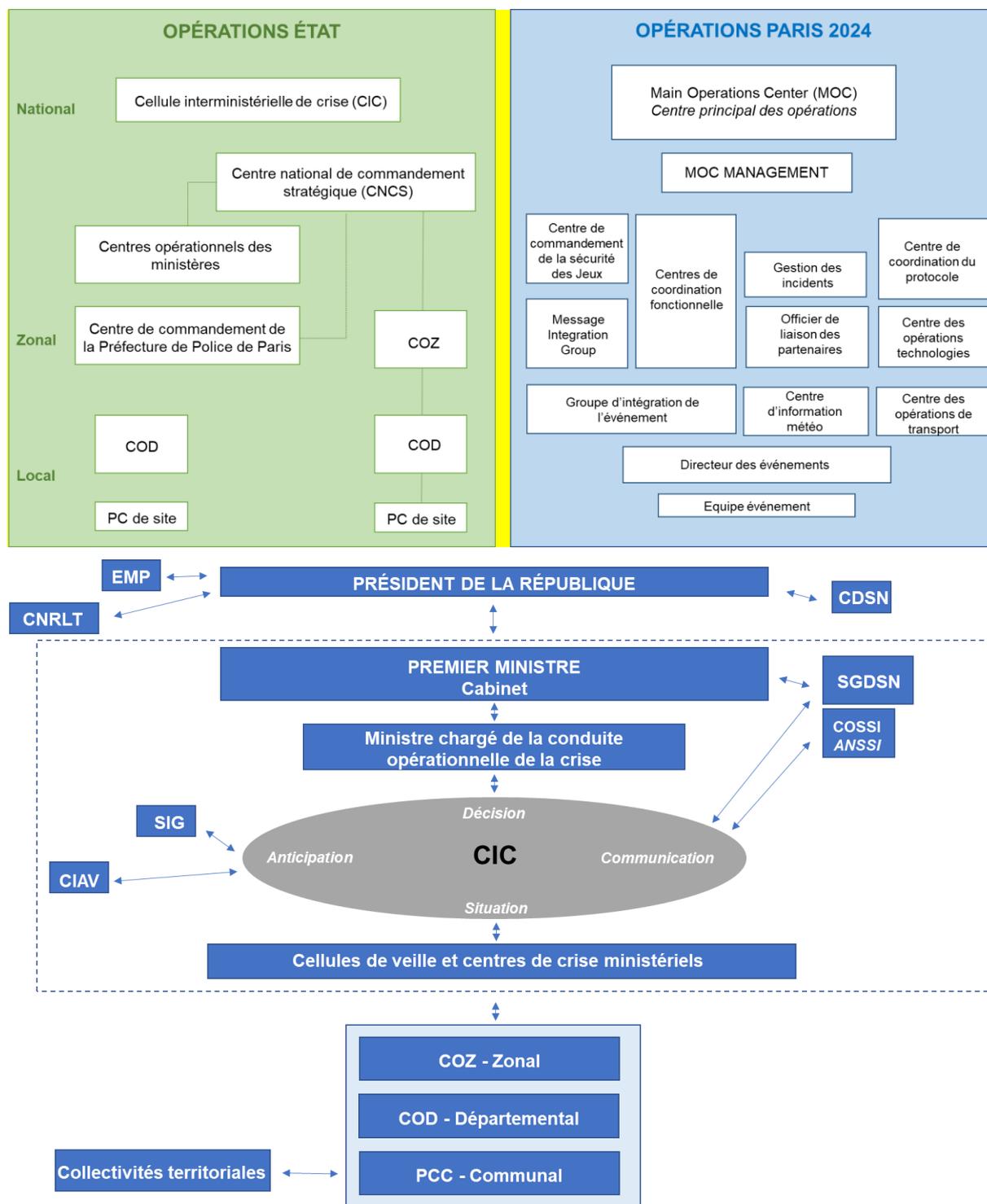
L'organisation retenue pour assurer la gestion de crise pendant les Jeux est détaillée dans l'annexe 2 au protocole État-COJOP révisé, qui décline le concept du « commandement intégré ». Cette notion de « commandement intégré » ne conduit toutefois pas à une codécision systématique, dès lors que les champs de compétence et de responsabilité de l'État et du COJOP sont distincts : l'objectif recherché est celui d'une « concertation préalable à chaque niveau de décision, toute décision prise par l'une des deux parties étant susceptible d'induire des conséquences pour l'autre partie ».

L'État et le COJOP ont tenté de synthétiser l'organisation retenue dans un schéma, dont la Cour constate qu'il n'offre pas une lisibilité claire et immédiate de cette organisation et qu'il ne mentionne pas la ville de Paris.

L'État a en particulier décidé, pour la tenue des Jeux, de la mise en place d'un centre national de commandement stratégique (CNCS), placé sous l'autorité du ministre de l'intérieur. Cette organisation inédite pose la question de l'articulation du CNCS avec la CIC (cellule interministérielle de crise) dont l'organisation est détaillée dans une circulaire du Premier ministre du 1^{er} juillet 2019⁴⁹. Les missions attribuées au CNCS font en effet fortement écho aux quatre fonctions de la CIC détaillées dans la circulaire (situation, communication, anticipation et décision), à tel point que l'on peine à identifier la valeur ajoutée apportée par la création d'une structure spécifique telle que le CNCS.

⁴⁹ Circulaire n° 6095/SG du 1^{er} juillet 2019 relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures.

Schéma n° 2 : CNCS et CIC



Source : circulaire n° 6095/SG du 1^{er} juillet 2019

En l'état, l'annexe au protocole État/COJOP prévoit que la CIC pourra être activée par le Premier ministre en cas d'événement majeur intervenant au moment des Jeux, que cet événement leur soit lié ou qu'il leur soit extérieur. Si la crise est liée ou a des conséquences pour les Jeux, l'annexe précise que le CNCS sera « *concourant* » à l'activité de la CIC, en étant représenté au sein de sa salle de décision. Cette organisation duale est susceptible de complexifier la gestion de crise en nuisant à la lisibilité du dispositif par l'ensemble des parties prenantes, en particulier durant la période des Jeux proprement dite (du 26 juillet au 8 septembre 2024).

En tout état de cause, la robustesse de cette organisation devra être testée en conditions réelles. Un premier exercice majeur, dit « *Rugby22* », a ainsi été organisé les 29 et 30 novembre 2022 dans la perspective de la Coupe du monde de rugby 2023. Cet exercice a conduit à identifier un besoin de vigilance particulière s'agissant de la bonne articulation entre le CNCS et la CIC. Dans ce contexte, des adaptations du dispositif de gestion de crise sont d'ores et déjà prévues afin de le clarifier et d'assurer sa lisibilité par toutes les parties prenantes. Un nouvel exercice de gestion de crise devait être organisé en juillet 2023 afin de tester l'articulation entre la CIC et les centres de commandement, en particulier avec le CNCS. En outre, la Coupe du monde de rugby (du 8 septembre au 28 octobre 2023) sera l'occasion d'une première mise à l'épreuve de l'organisation de gestion de crise retenue, avant un exercice de grande ampleur, associant tous les ministères, la ville de Paris, le département de Seine-Saint-Denis, la préfecture de police de Paris et le COJOP. Son objectif sera de tirer les leçons de la Coupe du monde de rugby, dans une approche transversale destinée à donner aux parties prenantes une vision complète des différents sujets liés à la sécurité.

La question de la lisibilité de l'organisation de gestion de crise de l'État est d'autant plus importante que les structures étatiques (CNCS, CIC, COZ, COD, etc.) devront se coordonner avec celles du COJOP (le *Main Operations Center*) et de la ville de Paris (qui mettra en place un poste opérationnel de commandement des Jeux). L'efficacité de cette coordination ne pourra que bénéficier d'une organisation claire et lisible des structures de l'État.

C - Une planification opérationnelle engagée

1 - Des plans de sécurité propres à chaque site en cours d'élaboration

S'agissant de la déclinaison par site de l'architecture générale de sécurité des Jeux, le COJOP et l'État se sont accordés sur un calendrier qui, après la finalisation en juin 2023 d'une première version du « concept de sécurité » de chaque site, conduira, en juillet 2023, à la désignation du responsable de sécurité (*venue security manager*) de chaque site et, dans le courant de l'été, à l'attribution des derniers lots aux prestataires privés de sécurité. La bonne articulation du plan de sécurité de chaque site avec son plan de transport devra, dans ce cadre, faire l'objet d'une vigilance toute particulière. La mise en application concrète des concepts de sécurité permettra, le cas échéant, d'identifier des marges d'optimisation supplémentaires dans le détail des niveaux de service (nombre de caméras, etc.) offerts sur chaque site. Cette mise en œuvre opérationnelle devra pouvoir s'appuyer sur un partage d'informations suffisant s'agissant du contenu de l'ANR, afin que les opérationnels de chaque site puissent travailler à la préparation des contre-mesures propres à réduire la probabilité de survenance ainsi que les conséquences potentielles des risques identifiés par l'ANR s'agissant de chacun de ces sites.

2 - Une organisation testée par divers exercices nationaux et locaux

Le bon déroulement des Jeux suppose que la robustesse des organisations retenues soit mise à l'épreuve en amont de l'événement. Au niveau national, plusieurs exercices de grande ampleur, organisés par le SGDSN, s'inscrivent dans cette perspective⁵⁰, auxquels s'ajouteront la Coupe du monde de rugby elle-même, puis l'exercice majeur prévu en décembre 2023⁵¹. S'agissant des exercices à organiser au niveau local, le ministre de l'intérieur a demandé, dans une instruction du 5 janvier 2023, que des exercices réguliers soient programmés au sein de chaque zone de défense, chaque préfet de zone devant soumettre ses propositions à la CNSJ chargée de coordonner le calendrier et la mise en œuvre de ces exercices⁵². L'implication du COJOP paraît essentielle à la Cour, s'agissant des départements qui accueilleront des sites d'entraînement ou de compétition durant les Jeux, et devra faire l'objet d'une vigilance toute particulière afin de donner leur pleine portée à ces exercices.

La planification opérationnelle de l'événement suppose également la prise en compte, dans la mobilisation des forces de sécurité intérieure, des contraintes liées aux Jeux. C'est le sens de l'instruction ministérielle du 5 janvier 2023 précitée, qui demande aux préfets de prendre en compte, dans la mise à jour de leurs plans anti-délinquance, le fait que l'ensemble des unités de forces mobiles (UFM) seront mobilisées en 2024 pour les Jeux ou à titre de réserve d'ordre public, et ne seront donc pas disponibles pour assurer leurs missions habituelles de renfort dans les départements. Les préfets devront donc s'efforcer, en premier lieu, d'optimiser l'emploi des forces de police et de gendarmerie départementales, avant de solliciter si nécessaire des renforts auprès du préfet de zone.

Cette optimisation au sein de chaque département pourra s'appuyer sur l'instruction ministérielle du 27 octobre 2022⁵³, déclinée dans deux notes conjointes du DGPN et du DGGN en date des 23 et 25 novembre 2022, qui prévoient que le « *décloisonnement des zones habituelles de compétence* » respectives de la police et de la gendarmerie devra être systématisé durant la Coupe du monde de rugby puis les Jeux.

⁵⁰ Notamment l'exercice « *Rugby22* », déjà cité, qui a eu lieu en novembre 2022.

⁵¹ Lors de ces exercices majeurs, un volet cyber est systématiquement intégré et les préfetures sont sollicitées afin d'intégrer une dimension de communication avec les centres opérationnels de zone et de département (COZ, COD).

⁵² Cette instruction a été précisée par une note adressée par le CNSJ aux préfets de zone et au préfet de police de Paris le 19 janvier 2023, dans laquelle il a été demandé que soient organisés un exercice zonal avant septembre 2023 ainsi qu'un exercice par département. Ces derniers devront également être organisés avant septembre 2023 au moins dans les départements accueillant des matches et camps de base de la Coupe du monde de rugby. Dans sa note, le CNSJ souligne l'importance d'une bonne prise en compte, pour ces exercices locaux, de l'organisation prévue au niveau national et en particulier de la mise en place du CNCS et la possibilité d'impliquer les organisateurs de la Coupe du monde de rugby et des Jeux.

⁵³ Instruction du 27 octobre 2022 relative à l'intensification du renforcement mutuel police-gendarmerie en vue de répondre au défi de la Coupe du monde de rugby et des Jeux olympiques et paralympiques.

Le relai de la Flamme

Le concept opérationnel du relai de la flamme est désormais stabilisé et la répartition des responsabilités entre les parties prenantes détaillée dans l'annexe 1 du protocole État/COJOP. L'organisation, pilotée par la CNSJ, se traduira par la mise en place par l'État d'un dispositif de type « bulle de sécurité », constituée de policiers et de gendarmes qui escorteront la flamme sur l'ensemble de son parcours, ainsi que de dispositifs territoriaux de sécurisation et de secours jalonnant l'itinéraire⁵⁴. Pour leur part, le COJOP et les collectivités territoriales concernées sont responsables des dispositifs de sécurisation, cette notion incluant le contrôle du public et le secours aux personnes. Le COJOP est supposé prendre en charge l'hébergement et la restauration des équipes du relai et des forces de sécurité intérieure, dans la limite de 50 personnes⁵⁵. La déclinaison territoriale de ce schéma général de sécurité s'appuie sur une instruction ministérielle adressée le 27 octobre 2022 aux préfets, que le ministre a invité à prendre en charge « *très personnellement* » ce dossier d'importance majeure. Une autre doit être établie d'ici l'été 2023 s'agissant de la sécurisation des itinéraires et des célébrations dans les villes étapes.

La cérémonie d'ouverture sur la Seine

Plusieurs groupes de travail dédiés, pilotés par la préfecture de police de Paris avec le concours de la DIJOP et associant le COJOP et la ville de Paris, ont permis d'aboutir à un « *concept opérationnel de livraison des opérations de sécurité* » traduit dans un protocole relatif à la sécurité de la cérémonie d'ouverture, finalisé en avril 2023, qui précise leurs rôles et responsabilités respectifs et a permis d'engager la planification opérationnelle et budgétaire de l'événement par chacune des parties prenantes.

Le COJOP prendra en charge le remorquage et le stockage des bateaux qui devront être déplacés pour les besoins de la cérémonie⁵⁶ et aura la responsabilité de la sécurité des zones de célébrations privatisées, et notamment du dispositif comprenant l'accueil, le contrôle et la sécurité du public muni d'un billet payant et installé sur les quais bas et sur certains ponts. L'État assurera la sécurisation globale (lutte contre le terrorisme) de l'événement, et notamment le pré-filtrage, la surveillance et la sécurisation des zones accueillant le grand public. Un périmètre de protection sera mis en place par le préfet de police, prévoyant un contrôle systématique des entrées et sorties des piétons et véhicules. Un système de pré-réservation, à l'aide d'une application développée et financée par l'État (dont le cahier des charges doit être établi avant l'été 2023), sera mis en place pour les quais hauts afin de réduire le risque de mouvements de foule non maîtrisés. La ville de Paris mettra pour sa part à disposition du préfet de Police des agents de la police municipale parisienne (PMP). Leurs missions, qui étaient encore en cours de définition à la date de finalisation du présent rapport, devraient être centrées sur la régulation des flux de circulation et la préservation de la tranquillité publique, notamment pour gérer les sites de festivités qui seront mis en place dans chaque arrondissement (écrans géants, réceptions, etc.). La ville de Paris mettra en outre à disposition les services nécessaires (signalétique, sonorisation, écrans, sanitaires, *food trucks*, animations, etc.) pour le grand public sur les quais hauts.

⁵⁴ Ces dispositifs territoriaux relevant de la responsabilité des préfets de département en lien avec les maires des villes traversées et des villes-étapes.

⁵⁵ Le ministère de l'intérieur estime d'ores-et-déjà que, compte tenu des forces de sécurité intérieure devant être mobilisées pour couvrir l'événement, cette limite de 50 personnes sera dépassée.

⁵⁶ S'agissant des conditions d'utilisation du domaine public fluvial, des discussions entre le COJOP, la ville de Paris, VNF et Haropa ont été engagées. Le schéma envisagé est celui d'une convention d'association prévoyant la mise à disposition gratuite du domaine public fluvial en contrepartie d'une association de VNF et Haropa à la marque Paris 2024.

Le dépôt d'un dossier de demande d'autorisation auprès des services de la préfecture de police étant nécessaire et à la suite du dépôt d'une première version du dossier technique par le COJOP en juin 2022, puis d'une version actualisée en janvier 2023, il est désormais prévu que la ville de Paris et le COJOP déposent un dossier commun pour les quais hauts et les quais bas d'ici l'été 2023, ainsi qu'une notice de sécurité commune pour les quais hauts et les quais bas, qui devait être déposée avant le 30 avril 2023. Ce choix d'un portage commun du dossier technique est cohérent avec les contraintes opérationnelles de la cérémonie, dans la mesure où les accès et sorties du périmètre de la cérémonie seront communs pour le public situé sur les quais hauts et pour les spectateurs avec billets installés sur les quais bas.

La complexité des enjeux à traiter dans le cadre de ce dossier ne doit pas être sous-estimée (capacité des quais et ponts à accueillir les tribunes envisagées, cheminements d'évacuation, etc.), et appelle un engagement très fort de la part des parties prenantes pour s'assurer du respect des règles de sécurité et de l'obtention des autorisations nécessaires. Il est cependant à noter que le concept artistique définitif de la cérémonie d'ouverture sur la Seine reste encore à stabiliser, et que les incertitudes en la matière ne sont pas neutres s'agissant des besoins en matière de sécurité. Si, en particulier, le choix devait être fait d'intégrer aux festivités des éléments de spectacle visibles de loin (tels qu'un spectacle pyrotechnique), des besoins accrus de sécurisation en résulteraient compte tenu des groupements que de tels spectacles ne manqueraient pas de provoquer à une distance plus ou moins grande du lieu de la cérémonie. Il convient donc d'arrêter ce concept artistique dans les plus brefs délais, en tenant compte des contraintes de sécurité, qui ne doivent pas être accrues de ce fait.

D - Un défi capacitaire des entreprises privées de sécurité qui reste à relever, un recours probable aux forces de sécurité intérieure et aux armées à anticiper

1 - Un déficit structurel d'attractivité des activités privées de sécurité dans un contexte de besoins de sécurité accrus

La capacité de la branche professionnelle privée de sécurité à répondre aux besoins liés à la tenue des Jeux est plus que jamais en question, compte tenu de l'état même de cette branche professionnelle, dont les difficultés structurelles ont été encore accrues par la crise sanitaire.

Les difficultés structurelles de la branche professionnelle privée de la sécurité

Le secteur privé de la sécurité, très atomisé, est composé d'un très grand nombre de petites entreprises. Ainsi, en 2019, 8 506 des 11 976 entreprises du secteur (soit 71 % du total) ne comptaient aucun salarié, et 2 335 entreprises (soit 19,5 % du total) n'en comptaient qu'entre un et dix-neuf. L'activité de la plupart des entreprises du secteur est en effet liée à l'événementiel, ce qui ne leur permet pas de disposer de la visibilité nécessaire pour croître sereinement et fidéliser leurs effectifs. Le manque d'accompagnement et de management de proximité, l'absence d'un réel collectif de travail et de perspectives offertes aux salariés, sont autant de facteurs qui nuisent à l'attractivité du secteur. À ces facteurs structurels s'ajoutent les conséquences de la crise sanitaire sur l'événementiel, la diminution drastique du nombre d'événements ayant eu pour conséquence l'éviction d'un grand nombre de salariés ponctuels, qui se sont dirigés vers d'autres secteurs d'activité. Le centre national des activités privées de sécurité (CNAPS) rapporte ainsi que le nombre de porteurs de carte professionnelle d'agent de sécurité est passé de 304 000 en 2021 à 280 000 au 31 décembre 2022, témoignant de cette attrition des ressources de la branche. Sur ces 280 000 porteurs de carte fin 2022, seulement 90 000 étaient localisés en Île-de-France.

Alors que la branche privée de la sécurité fait face à un important déficit d'attractivité, les besoins en la matière sont accrus par rapport aux précédentes éditions des Jeux en raison de l'évolution du contexte sécuritaire. L'évaluation des besoins du COJOP est de 17 000 agents de sécurité par jour

en moyenne durant les Jeux, répartis pour moitié entre ceux directement gérés par le COJOP et ceux gérés par les opérateurs (*Event Delivery Entities* - EDE) retenus pour certains sites⁵⁷, avec des pics pouvant atteindre 22 000 par jour. L'essentiel de ces besoins est concentré sur l'Île-de-France.

Selon le ministère de l'intérieur, une première vision consolidée des besoins et réponses émanant du secteur privé pour la livraison des Jeux ne sera disponible qu'au troisième trimestre 2023. La DIJOP espère pour sa part disposer de nouvelles estimations (tenant compte, pour chaque site, des prestations de service achetées par le COJOP, les entités de livraison et leurs sous-traitants, ainsi que des zones de célébration et des divers événements prévus par les partenaires commerciaux et les fédérations sportives internationales) pour la fin du 1^{er} semestre 2023.

L'État ne dispose en outre à ce stade que d'une visibilité limitée sur les besoins complémentaires non directement liés à la livraison des Jeux : besoins des centres nationaux olympiques des nations invitées, besoins des collectivités territoriales pour sécuriser les « Clubs 2024 », besoins des sponsors pour leurs événements, besoins des organisateurs d'événements dans le cadre des « Olympiades culturelles », besoins des acteurs économiques ordinaires pour faire face à une affluence de touristes et de visiteurs (sites touristiques, grands magasins, etc.). Dans ce contexte, le ministère de l'intérieur indique avoir cherché à limiter les risques d'accumulation des contraintes en invitant les préfets, par une circulaire de décembre 2022 sur les événements estivaux, à dialoguer avec les élus locaux pour optimiser la programmation de ces événements par rapport au calendrier des Jeux.

2 - Un plan d'action de grande ampleur pour stimuler les viviers de recrutement, des résultats qui restent incertains

Dans le contexte dégradé que connaît la filière, la dynamisation des viviers de recrutement pour attirer de nouveaux entrants dans le secteur (ou, le cas échéant, y faire revenir des personnes qui ont déjà exercé la profession d'agent de sécurité) est un enjeu majeur. Conformément aux engagements actés dans le protocole État/COJOP, les services de l'État ont engagé un effort de grande ampleur pour attirer de nouveaux candidats vers le secteur privé de la sécurité. Des actions de communication ont été déployées à destination des personnes disposant d'une carte professionnelle d'agent privé de sécurité, afin de les inciter à revenir travailler dans ce secteur, et de celles dont la carte professionnelle expire prochainement, pour qu'elles la renouvellent à temps pour les Jeux⁵⁸. Ces actions ont également concerné 42 000 personnes inscrites dans des spécialités mobilisant des compétences valorisables pour exercer les métiers de la branche privée de la sécurité, ainsi que 24 000 demandeurs d'emploi au chômage depuis plus de deux ans. D'autres actions ont ciblé les étudiants⁵⁹ et des publics en insertion (écoles de la deuxième chance, EPIDE), pour les orienter vers l'offre de formation et d'accompagnement proposée par Pôle emploi⁶⁰. Depuis mi-avril 2023, les personnes formées sont orientées prioritairement vers les entreprises retenues par le COJOP dans le cadre de ses appels d'offres.

⁵⁷ Qui contracteront directement auprès des entreprises privées de sécurité pour leurs besoins propres, sur la base d'un cahier des charges fourni par le COJOP.

⁵⁸ S'agissant des détenteurs de cartes professionnelles en cours de validité, à mi-avril 2023, 80 000 courriels avaient été envoyés en Île-de-France, 18 000 dans les Hauts-de-France et 9 200 en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, l'objectif global étant fixé à 200 000 au niveau national.

⁵⁹ Fin avril 2023, 730 000 courriels avaient ainsi été envoyés aux étudiants franciliens.

⁶⁰ Pôle Emploi finance notamment les stages de maintien et actualisation des compétences (MAC) nécessaires au renouvellement de la carte professionnelle, pour ceux qui en sont déjà titulaires, et prend en charge sur son budget propre la formation et l'indemnisation des étudiants volontaires pour travailler dans le domaine de la sécurité privée. Une circulaire du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) devait paraître courant mars 2023 pour autoriser les étudiants à s'inscrire à Pôle emploi et à bénéficier de la rémunération de stagiaire de la formation professionnelle pour cette formation.

En outre, divers aménagements réglementaires ont été adoptés afin de prévoir des modalités de formation plus courtes, centrées sur l'événementiel et dont il est espéré qu'elles pourront intéresser les étudiants. Une nouvelle carte professionnelle « *Surveillance dans le cadre de manifestations sportives, récréatives, culturelles ou économiques rassemblant plus de 300 personnes* » (dite « *Surveillance grands événements* » ou SGE) a ainsi été créée par un décret du 20 avril 2022. Un certificat de qualification professionnelle « *Participer aux activités privées de sécurité des grands événements* » (APSGE) a été approuvé par un arrêté du 6 décembre 2022 et fait l'objet d'une certification de branche par France Compétences le 14 décembre 2022. L'obtention du contrat de qualification professionnelle (CQP) APSGE permettra ainsi aux étudiants concernés de se voir délivrer la carte professionnelle SGE. Un arrêté du 24 janvier 2023⁶¹ a assoupli les conditions de formation pour l'obtention de ce CQP, en autorisant les organismes de formation à dispenser à distance une semaine de formation théorique (sur trois semaines au total) ; de plus, un arrêté du 3 février 2023⁶² a porté le nombre maximum de stagiaires pour ce nouveau titre de 12 à 15 par session. L'objectif affiché est d'attirer 3 000 étudiants.

Enfin, compte tenu des procédures et délais propres au secteur privé de la sécurité (demande d'autorisation pour s'inscrire à une formation, délais de délivrance de la carte professionnelle), qui peuvent conduire des candidats potentiels à privilégier d'autres secteurs en tension, dans lesquels les processus de recrutement sont plus simples, le CNAPS a adapté son organisation afin d'instruire le plus rapidement possible les demandes qui lui sont soumises, lesquelles sont intégralement traitées de manière dématérialisée. Selon le CNAPS, 94 % des demandes d'autorisation d'inscription en formation et de carte professionnelle sont aujourd'hui traitées en moins de sept jours. Lorsqu'une enquête sur le candidat est nécessaire, le délai moyen de traitement est en revanche de deux mois. S'agissant plus particulièrement du nouveau CQP APSGE, la direction territoriale sud-ouest a été désignée comme guichet unique pour instruire les demandes d'inscription.

3 - Des appels d'offres du COJOP dont les résultats reflètent les difficultés de la filière

Le COJOP a lancé deux des trois vagues d'appels d'offres destinées à lui permettre de sélectionner les prestataires privés de sécurité à même de répondre à ses besoins. La première vague, lancée en avril 2022, concernait 152 lots, dont seulement 104 ont finalement été attribués, en décembre 2022 et mars 2023, à 28 entreprises. La seconde vague, lancée en décembre 2022 et qui doit aboutir en juillet 2023, concerne 74 lots. Une troisième vague a été lancée en avril 2023 pour attribuer en octobre 2023 les lots restants et ceux restés infructueux à l'issue des deux premières vagues (55 lots au total). Le COJOP souligne que le tarif horaire moyen retenu dans ses projections est plus élevé d'environ 25 % que les tarifs habituels du marché. Cet écart n'apparaît toutefois pas considérable, surtout si l'on tient compte du fait que ce tarif doit couvrir les coûts annexes (transport, hébergement, etc.) que devront prendre en charge les prestataires, en particulier non-franciliens.

⁶¹ Arrêté du 24 janvier 2023 portant adaptation des conditions de formation aux activités privées de sécurité.

⁶² Arrêté du 3 février 2023 portant modification des dispositions relatives à la formation professionnelle des agents de sécurité.

Plus généralement, la stratégie d'allotissement du COJOP, élaborée en concertation avec l'État, apparaît cohérente avec les enjeux auxquels il doit faire face en la matière. Cette stratégie a notamment eu pour objectifs d'écarter les offres anormalement basses ou les soumissionnaires ne présentant pas les garanties requises en termes de capacité à fournir les prestations concernées. Le COJOP indique ainsi avoir réalisé, pour chaque lot, des entretiens avec chaque soumissionnaire et s'être attaché à évaluer sa capacité à livrer les prestations à l'aide d'indicateurs : notes techniques inférieures à la moyenne, prix anormalement bas ou trop hauts, estimation du nombre de lots attribuables au regard de l'effectif projeté pour 2024, projection de l'importance du lot concerné dans le chiffre d'affaires de l'entreprise en 2024, etc. Il insiste sur le fait que les critères de sélection des prestataires privés de sécurité portent principalement sur la qualité opérationnelle et technique de l'offre présentée (55 % de la note), tandis que les critères financiers ne sont que secondaires (35 % de la note).

En outre, le COJOP demandera aux entreprises retenues de transmettre la liste de leur vivier d'agents, les listes des différents prestataires ayant vocation à être croisées afin d'identifier les doublons et d'éviter que ces doublons ne biaisent l'appréciation du potentiel disponible. De même, le COJOP a demandé aux titulaires des marchés de livraison des Jeux (*Event Delivery Entities - EDE*) la liste de leurs prestataires afin d'identifier les cas de doublons susceptibles de fragiliser la réalisation des prestations commandées d'un côté ou de l'autre. Un dispositif de suivi mensuel sera mis en place afin de s'assurer que les actions de recrutement menées par les prestataires sont cohérentes avec leurs engagements. Cet accompagnement resserré des prestataires apparaît en effet essentiel afin de réduire autant que possible le risque d'une défaillance de ces derniers.

Les difficultés que rencontre le COJOP dans la recherche de prestataires pour ses différents lots renvoient à l'état de la filière, déjà évoqué. Dans un contexte de fragilité structurelle et d'incertitude des entreprises sur la possibilité de disposer d'effectifs suffisants pour remplir leurs engagements, de nombreux acteurs (et en particulier des acteurs majeurs de la filière) ne souhaitent pas se positionner sur les Jeux, cet événement ponctuel étant susceptible de les mettre en risque quant à la réalisation de leurs missions de sécurisation pour le compte de leurs donneurs d'ordre habituels. Ce facteur ne doit pas être sous-estimé et appelle notamment une action forte de la part de l'État pour inciter les grandes entreprises du secteur à répondre aux appels d'offres du COJOP, tout en invitant les grands donneurs d'ordre à accepter, le cas échéant, d'alléger leurs dispositifs de sécurité à l'été 2024 pour libérer une ressource nécessaire à la bonne tenue des Jeux.

4 - Un déficit plus que probable des acteurs privés de la sécurité appelant des décisions fortes

Nonobstant les efforts conjugués du COJOP, de l'État et de la branche professionnelle, le risque que plusieurs appels d'offres du COJOP demeurent infructueux est réel et, à supposer même que l'ensemble des lots soient attribués par le COJOP, le risque d'une défaillance de certains prestataires ne peut être écarté. D'une part, la quasi-totalité, sinon tous les prestataires devront recruter des personnels pour atteindre le niveau d'effectifs suffisant pour réaliser les prestations commandées, et rien ne permet d'assurer que les mesures qu'ils mettront en œuvre à cette fin suffiront à faire émerger suffisamment de candidats présentant les qualifications requises, ni que ces candidats éventuellement recrutés se maintiendront dans l'entreprise concernée jusqu'aux Jeux. D'autre part, et même dans l'hypothèse où tous les personnels nécessaires seraient effectivement recrutés et fidélisés, le risque d'absentéisme le jour J est réel, ainsi que l'a montré l'exemple des Jeux du Commonwealth qui se sont tenus à Birmingham à l'été 2022 et lors duquel le taux d'absentéisme (*no-show*) a été, selon le COJOP, de 20 %.

Le COJOP a demandé à ses prestataires de prévoir un surcroît de ressources compris entre 10 % et 30 % afin de faire face aux défections de dernière minute. La question de la faisabilité d'un tel niveau de recrutements dans le contexte que connaît actuellement la filière, reste toutefois entière. Dans ce contexte, l'État, responsable en dernier ressort de la sécurité des Jeux, doit se préparer à organiser la mobilisation d'autres moyens.

Il paraît nécessaire que l'État et le COJOP, au plus tard en octobre 2023, en tenant notamment compte des résultats de la deuxième vague d'appels d'offres du COJOP et en tout état de cause avant l'attribution des marchés de la troisième vague, s'accordent sur un scénario central sur la base duquel une planification opérationnelle pourra être engagée afin d'organiser la mobilisation des réserves opérationnelles de la police et de la gendarmerie, des militaires ainsi que des forces de sécurité intérieure pour pallier la carence de l'offre privée⁶³.

Cette planification devra en particulier tenir compte de la nécessité de préserver la capacité d'action des forces de sécurité intérieure pour faire face à leurs missions habituelles en période estivale. En tout état de cause, le COJOP devra, en fin d'année 2023, mener un audit approfondi des marchés conclus à l'issue des appels d'offres, afin de quantifier les risques existants et de sécuriser le niveau de prestations sur lequel les entreprises se sont engagées.

Le coût pour le COJOP du recours aux forces de sécurité intérieure

Le cadre applicable en la matière, fixé par le décret n° 97-199 du 5 mars 1997, a été décliné par un arrêté du 28 octobre 2010⁶⁴. Ce dernier dispose qu'en cas de mise à disposition, sur un site donné, d'un contingent de moins de 50 agents, le COJOP aurait vocation à payer un taux horaire de 20 €, auquel viendraient s'ajouter les frais d'acheminement, hébergement et restauration de ces personnels. Ce tarif horaire est affecté d'un coefficient multiplicateur pouvant aller jusqu'à 1,7⁶⁵ selon le nombre d'agents mis à disposition. Le taux horaire pourrait ainsi atteindre 24 € (dans le cas de la mise à disposition d'un nombre d'agents compris entre 51 et 100), voire 30 € (dans le cas de la mise à disposition d'un nombre d'agents compris entre 101 et 500). Il pourrait même atteindre 34 €, notamment dans l'hypothèse où le nombre d'agents mobilisés au sens de l'arrêté serait calculé à l'échelle de l'ensemble des Jeux. Il n'est ainsi pas certain, une fois pris en compte ce coefficient multiplicateur ainsi que les frais annexes (acheminement, hébergement, restauration), que ce recours contraint aux forces de sécurité intérieure ne se traduise pas par un surcoût pour le COJOP.

⁶³ Il n'est pas possible de connaître, à ce stade, les effectifs des forces de sécurité intérieure qui devraient être mobilisés en renfort sur tel ou tel site. Il est cependant à noter que, pour bon nombre de sites, le nombre d'agents de sécurité affectés aux missions de contrôle, surveillance, gardiennage hors périmètre (« pré-filtrage ») et aux missions d'inspection-filtrage des véhicules et des piétons est sensiblement supérieur à 100. Des évaluations plus précises pourraient être élaborées une fois connues les grandes hypothèses (sites concernés, nombre d'agents pour chaque site, nombre d'heures de mobilisation, etc.).

⁶⁴ Arrêté du 28 octobre 2010 fixant le montant des remboursements de certaines dépenses supportées par les forces de police et de gendarmerie.

⁶⁵ Le coefficient multiplicateur est fixé à 1 lorsque le nombre d'agents est inférieur ou égal à 50, à 1,2 lorsque le nombre d'agents est compris entre 51 et 100, à 1,5 entre 101 et 500 agents et à 1,7 au-delà de 501 agents.

5 - Des moyens de sécurité civile dont le niveau est jugé satisfaisant par les parties prenantes, une mobilisation des polices municipales variable selon les territoires

Les différents acteurs interrogés estiment que la capacité des SDIS et des associations agréées de sécurité civile (AASC) devrait suffire pour faire face aux besoins durant la période des Jeux. S'agissant des SDIS, les dispositifs existants, permettant de mobiliser des colonnes de renfort d'un département à l'autre en fonction des besoins, seront suffisants pour faire face aux besoins pendant les Jeux. Une vigilance s'impose néanmoins afin de s'assurer de la bonne mobilisation des sapeurs-pompiers volontaires, ainsi que pour garantir aux sapeurs-pompiers professionnels des conditions de travail satisfaisantes dans le contexte particulier des Jeux, qui devrait se traduire par une forte mobilisation. La gestion des congés estivaux par les SDIS sera un enjeu sensible.

S'agissant des AASC, le COJOP a présenté début mars 2023 des estimations stabilisées, prenant en compte la couverture des sites des compétitions, dont les évènements sur route et sur la Seine, les sites d'entraînement, les sites d'hébergement ainsi que les célébrations et les quatre cérémonies d'ouverture ou de clôture⁶⁶. Un premier appel d'offres a permis au COJOP d'attribuer 32 lots à deux consortiums d'AASC (l'un constitué autour de la Croix-Rouge française, l'autre constitué autour de la Protection civile). Un second appel d'offres doit intervenir d'ici l'été 2023 pour attribuer les lots correspondant aux quatre cérémonies. Les projets de dispositifs prévisionnels de secours élaborés par le COJOP et ses AASC pour chaque site seront ensuite déposés en préfecture afin de permettre une finalisation des dispositifs en janvier 2024, après approbation par les préfets concernés.

Dans la perspective des Jeux, un recensement des polices municipales compétentes sur les territoires accueillant des sites olympiques a été effectué. S'agissant de leur mobilisation en appui aux forces de sécurité intérieure, l'initiative a été laissée aux préfets de département, qui peuvent être amenés à intégrer cette dimension partenariale dans les plans anti-délinquance que le ministre leur a demandé d'élaborer. Dans le cas particulier de Paris, la convention de coordination entre la ville et la préfecture de police doit être arrêtée dans les prochains mois afin de préciser les conditions d'emploi d'agents de la police municipale parisienne (PMP) lors de la cérémonie d'ouverture, ainsi que pour la sécurisation des différents sites parisiens sur lesquels des manifestations festives seront organisées quotidiennement durant les Jeux⁶⁷.

⁶⁶ Au niveau national, le besoin en secouristes sur les sites olympiques devrait atteindre un pic de 1 500 secouristes par jour entre le 28 et le 31 août, tandis que 200 secouristes par jour devraient être nécessaires sur l'espace public. S'agissant de l'Île-de-France, le besoin devrait représenter entre 800 et 1 000 secouristes par jour. Afin de répondre à ces besoins, la ressource est estimée par le ministère de l'intérieur à environ 12 000 secouristes mobilisables (correspondant à une hypothèse de 35 % de secouristes mobilisables sur un total de 32 à 35 000 secouristes volontaires).

⁶⁷ Le protocole relatif à la sécurité de la cérémonie d'ouverture prévoit que les agents de la PMP, qui seront mobilisés sur décision de la maire de Paris, seront placés sous l'autorité du préfet de police et interviendront prioritairement aux abords du périmètre de protection. Le contenu de leurs missions doit être défini par la convention de coordination entre la ville de Paris et la préfecture de police.

Le programme des volontaires du COJOP

La réussite des Jeux repose notamment sur la mobilisation de volontaires, dont le nombre est estimé à 45 000 et qui joueront un rôle essentiel dans l'accueil et l'orientation des spectateurs comme dans l'accompagnement des athlètes et des personnes accréditées. Lors de son premier contrôle du COJOP en 2020, la Cour avait attiré l'attention sur les enjeux et risques juridiques liés au programme de volontaires mis en place par le COJOP. Sous l'impulsion de la DIJOP, et conformément à l'article 8 de la loi du 26 mars 2018⁶⁸, une charte du volontariat olympique et paralympique a été arbitrée, à la suite d'une vaste concertation interministérielle, en réunion interministérielle, le 7 juillet 2021, puis adoptée par le conseil d'administration du COJOP le 21 septembre 2021. Le comité de la charte sociale du COJOP, qui réunit les principaux représentants des organisations syndicales, a également été associé à la réflexion sur ce cadre juridique. 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.

La Cour a pris acte du choix des pouvoirs publics de recourir, comme le prévoit la loi du 26 mars 2018, à une charte du volontariat olympique. Néanmoins, cette charte, qui dispose d'un faisceau d'indices solides destinés à écarter d'éventuels contentieux, représente un cadre juridique fragile, en l'absence de toute portée réglementaire et statutaire. Tout risque juridique de requalification en contrat de travail ne pouvant être écarté, il importe d'être particulièrement vigilant sur l'application des dispositions de cette charte et, en particulier, sur les principes d'éligibilité, les catégories de missions et le respect des principes d'exclusion de certaines d'entre elles, tels que définis à son annexe 2.

Le recrutement, les programmes d'accueil et de formation, et la gestion des volontaires bénévoles relèvent de la responsabilité du COJOP, y compris pour ceux des volontaires qui seraient affectés sur des sites gérés par des tiers, lesquels devront s'engager à respecter l'ensemble des stipulations de la charte. Le recours au service civique ou à la réserve civique est exclu de ce programme. La stratégie du COJOP, d'attraction des candidats au volontariat des Jeux, vise à sélectionner des candidats présentant des profils répondant à ses besoins opérationnels, tout en réalisant son ambition en matière de diversité, d'inclusion, d'engagement et d'héritage. Elle repose sur un processus de sélection qui a débuté en mars 2023 et suppose un criblage et l'accréditation de chaque volontaire. Le COJOP, qui indique avoir recueilli plus de 300 000 candidatures à la fin de période d'inscription fixée au 3 mai 2023, s'appuie sur un réseau d'acteurs⁶⁹, au nombre de 240, susceptibles par leur diversité de lui apporter leur soutien dans l'identification des viviers de candidats. 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, personnes en situation de handicap⁷⁰ [PSH], proximité des sites, etc...). Les collectivités territoriales souhaitent disposer d'un contingent non négligeable de bénévoles issus de leur territoire et restent attentives aux orientations prises par le délégué interministériel pour ajuster la répartition des recrutements entre les différents pourvoyeurs (fédérations, partenaires, collectivités, État, etc...).

⁶⁸ Article 8 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 : « Au plus tard le 1^{er} janvier 2022, le comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques élabore et publie, après validation par les services de l'État, une charte du volontariat olympique et paralympique exposant les droits, devoirs, garanties, conditions de recours, catégories de missions confiées et conditions d'exercice qui s'appliquent, en vertu des dispositions législatives et réglementaires et de la jurisprudence en vigueur, aux volontaires bénévoles appelés à participer à la promotion, à la préparation, à l'organisation ou au déroulement des Jeux olympiques et des Jeux paralympiques de 2024 ».

⁶⁹ Territoires hôtes des Jeux, villes, ambassades et fédérations sportives labellisées Terre de Jeux 2024, institutions désignées par l'État, fédérations nationales olympiques et paralympiques dont un sport est au programme des Jeux de Paris 2024, partenaires de Paris 2024, autres acteurs institutionnels.

⁷⁰ Le recrutement des volontaires bénévoles doit notamment permettre davantage d'inclusion des personnes en situation de handicap (PSH). Ainsi, 3 000 d'entre elles devraient être formées au bénévolat d'ici les Jeux, conformément aux ambitions affichées dans le plan « Héritage ».

La stratégie de formation, adaptée aux missions des volontaires *via* « l'Académie Paris 2024 », offre des modules pédagogiques qui s'effectueront principalement en ligne et une plateforme de formation digitale faisant appel à un partenariat d'innovation délivrera un module d'acculturation aux valeurs de l'olympisme et à la connaissance du projet Paris 2024. Le conseil régional d'Île-de-France et la ville de Paris ont manifesté leur intérêt pour une mutualisation de modules de formation communs à leurs bénévoles et à ceux du COJOP. La DIJOP examine en outre la possibilité que certaines formations, dont celles relatives aux premiers secours, puissent faire l'objet d'accompagnements, notamment financiers, par le biais de groupements d'assurances et de mutuelles. Le parcours de formation des volontaires, qui sera ouvert en février 2024, devrait se clore courant juillet 2024 pour les volontaires olympiques et en août 2024 pour les volontaires paralympiques. Il s'appuiera également sur « l'Académie Paris 2024 » créée en septembre 2020 par le COJOP, le CNOSF et le CPSF. L'enveloppe associée au cycle d'intervention des volontaires est, à ce stade, fixée dans le budget pluriannuel à 30,5 M€⁷¹. Les frais de restauration et d'hébergement ainsi que le transport des volontaires vers les sites d'affectation seront pris en charge par le budget de la direction des services aux Jeux. Le coût final d'un volontaire est estimé à environ 1 000 €.

L'hébergement des personnels nécessaires pour les Jeux : un enjeu majeur à régler

La mobilisation de très nombreux professionnels appelés à contribuer à la bonne tenue des Jeux suppose d'assurer leur hébergement, les populations concernées étant très diverses (agents des forces de sécurité intérieure, militaires des forces armées, professionnels et bénévoles de la sécurité civile, agents privés de sécurité, renforts administratifs, professionnels de santé, salariés des entreprises prestataires du COJOP, autres volontaires). Ce défi majeur a fait l'objet d'un rapport inter-inspections remis en décembre 2022 à la Première ministre⁷². La mission a formulé un ensemble de recommandations, dont la désignation, auprès du DIJOP, intervenue en janvier 2023, d'un directeur de projet doté d'une équipe opérationnelle et dimensionnée à hauteur des enjeux. L'essentiel des onze autres recommandations formulées dans le rapport relève de la compétence de ce directeur de projet nouvellement nommé, dont la tâche sera d'assurer leur mise en œuvre dans des délais contraints⁷³.

⁷¹ Dont 19,5 M€ pour les uniformes, 5,8 M€ pour la reconnaissance, l'engagement et la communication, 1,7 M€ pour le centre de relations avec les volontaires, 1,3 M€ pour le recrutement et 1 M€ pour la formation.

⁷² Ce rapport a été réalisé par l'IGEDD, l'IGA, l'IGESR, le CGA et l'IGAS sur le fondement d'une lettre de mission adressée par le directeur de cabinet de la Première ministre le 19 septembre 2022.

⁷³ Ces recommandations concernent notamment la constitution d'un « socle » de chambres destinées aux forces de sécurité intérieures ; l'identification d'une offre suffisante de places dans les internats et résidences étudiantes publics comme privés ; la mobilisation, en lien avec les bailleurs et associations gestionnaires, du parc de logements locatifs sociaux désaffectés ; l'identification d'un parc de logements neufs intermédiaires et en résidences (hors résidences sociales) dont la livraison pourrait être décalée de quelques semaines pour permettre d'accueillir des personnels durant les Jeux ; et, sujet particulièrement sensible et complexe, la réservation d'un volume suffisant d'offre d'hébergement accessible pour les personnes en situation de handicap et leurs aidants.

Cette question concerne essentiellement l'Île-de-France, les préfets de département compétents pour les villes hôtes hors Île-de-France n'ayant pas fait part de besoins particuliers en la matière. La mission inter-inspections a constaté que les évaluations des besoins en logement restaient à stabiliser, ces évaluations dépendant notamment du dimensionnement et de la consistance du dispositif de sécurité des Jeux (cf. *supra*). En l'état des informations disponibles fin 2022, et compte tenu du fait que les forces armées entendent être autonomes en la matière (en prévoyant l'installation de tentes sur des emprises militaires en sus de leurs capacités propres « en dur »), la mission a estimé à environ 25 000 le nombre de personnes qui auront besoin d'une solution d'hébergement durant les Jeux, dont environ 14 000 agents des forces de sécurité intérieure, 1 400 personnels de sécurité civile et 5 700 agents privés de sécurité (ce dernier chiffre étant estimé sur la base d'une hypothèse de 19 000 agents de sécurité sanitaire supplémentaires mobilisés pour les Jeux, dont 30 % de salariés extérieurs à l'Île-de-France). Ces chiffres, en particulier s'agissant des agents privés de sécurité et des forces de sécurité intérieure, ne sont que des ordres de grandeur nécessairement appelés à évoluer.

Au 1^{er} juin 2023, la mission Logement mise en place auprès du DIJOP avait identifié environ 20 000 places disponibles en Île-de-France pour la période des JOP, dans le secteur privé comme dans le secteur public (y compris dans des logements scolaires ou étudiants). La DIJOP estime que, sauf évolution majeure, ces volumes permettront de répondre aux besoins identifiés à ce jour.

E - Un budget en hausse pour le COJOP, un coût pour l'État à établir

La part du budget du COJOP consacrée à la sécurité, qui est réparti entre deux lignes (« Sécurité »⁷⁴ et « Cybersécurité »⁷⁵), a connu une nette hausse à l'occasion de la révision budgétaire de fin 2022. La ligne « Sécurité » est ainsi passée de 295,6 M€ à 319,6 M€ dans le budget révisé, la moitié de cette hausse étant liée à l'augmentation à 35 € de l'hypothèse de tarif horaire retenue s'agissant des prestations privées de sécurité. La ligne « Cybersécurité » est, quant à elle, passée de 17 M€ à 28,3 M€. Le total des deux lignes est ainsi passé de 312,7 M€ dans le précédent budget à 347,9 M€ dans le budget révisé, soit une hausse de 11,3 %.

S'agissant du budget de l'État, le suivi du coût de la sécurité des Jeux reste à établir. Alors que la Cour a souligné, dans le rapport remis au Parlement en janvier 2023, la nécessité d'identifier dans chaque mission les coûts de sécurité à la charge de l'État et de recenser l'ensemble de ces coûts dans un document de politique transversale dédié, ce sujet n'a donné lieu à aucune avancée concrète depuis lors.

III - Les transports : des plans de transport à finaliser, un pilotage de la demande de transports à mettre en place

Le respect des engagements ambitieux⁷⁶ pris en matière de transports et de mobilité lors de la phase de candidature repose, d'une part, sur le COJOP, opérateur exclusif du transport des personnes accréditées (l'État étant responsable de la création et de la gestion d'un réseau de voies réservées) et, d'autre part, sur les pouvoirs publics s'agissant du transport des spectateurs. Ce

⁷⁴ Précédemment incluse dans le budget de la direction Services aux Jeux (SVC) jusqu'à la révision de fin 2022.

⁷⁵ Incluse dans le budget de la direction Technologie et systèmes d'information (TEC).

⁷⁶ 85 % des athlètes résidant à moins de 30 minutes de leur site de compétition et 100 % des athlètes pouvant s'entraîner à moins de 20 minutes du village olympique ; 100 % de spectateurs se déplaçant en transport en commun et pouvant sortir d'un site de compétition en moins d'une heure, engagement redéfini ensuite en 100 % de spectateurs accédant aux sites en transports collectifs ou durables, ce qui inclut donc l'accessibilité à vélo de tous les sites en Île-de-France. À ces engagements s'ajoute la garantie de l'accessibilité de tous les sites et infrastructures aux personnes à mobilité réduite (PMR).

sujet est particulièrement sensible en Île-de-France, où se déroulera la majorité des compétitions. La région dispose d'un réseau de transport (transports collectifs et réseau routier) dense mais d'ores et déjà très fortement sollicité au quotidien, voire saturé aux heures de pointe, avec des incidents réguliers sur certaines lignes. Les problématiques seront d'ailleurs différentes entre les Jeux olympiques, qui auront lieu en été, à une période où l'offre et la demande de transports en commun sont habituellement plus faibles, et les Jeux paralympiques, qui généreront un flux moins important de spectateurs mais auront lieu en période de rentrée scolaire.

Dans son précédent rapport, la Cour a souligné la nécessité de rationaliser la gouvernance relative aux transports, noté des risques réels sur des projets d'infrastructures identifiés comme essentiels pour les Jeux et insisté sur l'importance de finaliser, avant la fin du premier semestre 2023, les plans de transport et d'en assurer la déclinaison opérationnelle, ainsi que d'accélérer les travaux relatifs à la gestion des flux et à leur sécurisation, y compris dans les zones aéroportuaires. Elle a également mis l'accent sur la nécessité d'organiser l'information des usagers du quotidien pour faciliter l'acceptabilité de l'événement par la population. Elle a mis en évidence un retard à combler sur le transport des personnes accréditées. Elle a enfin souligné, comme pour la sécurité, la nécessité de préciser les coûts afférents et d'en assurer le financement.

A - Une gouvernance clarifiée et opérationnelle

Comme la Cour l'avait recommandé, la comitologie relative aux transports a été revue. Un nouveau comité stratégique des mobilités, placé sous la présidence du ministre délégué chargé des transports et dont le secrétariat général est assuré par le cabinet du ministre, a été installé le 12 octobre 2022. La ministre des sports et des Jeux olympiques et paralympiques ainsi que, lorsque les questions d'accessibilité sont portées à l'ordre du jour, la ministre déléguée chargée des personnes handicapées, participent à ce comité stratégique. Le nombre et la gouvernance des groupes de travail (GT) thématiques ont été également revus. Alimenté par les travaux des différents GT thématiques, avec des réunions régulières toutes les six à huit semaines précédées d'une réunion préparatoire réunissant les représentants de l'administration et les ministres, ce comité stratégique a vocation à assurer un pilotage général des politiques de mobilités pour les Jeux. Il inclut le niveau régional pour ce qui concerne la région Île-de-France.

Par ailleurs, le recrutement en décembre 2022 d'un coordonnateur national des mobilités, placé auprès du ministre en charge des transports, vise à consolider la coordination de l'ensemble des sujets liés aux transports pour les Jeux. Son rôle vient en complément de celui du conseiller « *transports et mobilité* » à la DIJOP et de la cheffe de projet JOP 2024 du cabinet du DGITM, dont le rôle est davantage centré sur les liens avec les services du ministère.

Au niveau local, la gouvernance se décline *via* les comités de pilotage départementaux, pilotés par les préfets de département et mis en place dans chaque département accueillant les Jeux. En Île-de-France, leurs réunions sont précédées de celles de groupes de travail mobilités/sécurité à l'échelle des préfetures, qui se réunissent à une fréquence adaptée au rythme des travaux en cours.

En dépit d'une comitologie qui ne s'est pas complètement simplifiée, la mobilisation et l'impulsion politiques, *via* le comité stratégique, sont désormais réelles, avec un rythme de réunions adapté à la phase opérationnelle de préparation des Jeux. Les différents groupes de travail et comités locaux apparaissent fonctionnels, avec une prise de décision effectuée, le cas échéant, directement à leur niveau.

La problématique des transports étant complexe du fait du nombre d'acteurs, de la multiplicité des actions à mener et des risques de saturation ou d'incident, il convient de s'assurer que la gouvernance d'ensemble reste efficace et opérationnelle jusqu'aux Jeux, en veillant à décliner les problématiques avec les acteurs opérationnels (RATP, SNCF notamment) et à maintenir la dimension interministérielle, qui doit être assurée par la DIJOP.

B - Des chantiers d'infrastructure indispensables sans marges calendaires

La Cour avait identifié plusieurs projets d'infrastructures indispensables pour la gestion des flux de spectateurs et des usagers du quotidien pendant les Jeux, en particulier les chantiers Éole/Porte Maillot, le prolongement de la Ligne 14 du métro, plus particulièrement au nord jusqu'à la gare de Saint-Denis-Pleyel, le franchissement urbain Pleyel (FUP) et le réaménagement de la gare du Nord à Paris.

Conformément à la recommandation de la Cour, ces différents projets font désormais l'objet d'un suivi renforcé, confié au préfet de région Île-de-France, et d'un point d'actualité systématique lors des réunions du comité stratégique des mobilités. À ce jour, les calendriers prévisionnels de mise en service pour les Jeux des infrastructures susmentionnées sont tous maintenus.

Toutefois pour tenir ces calendriers, des modifications, en cours de validation, sont intervenues sur le chantier du franchissement urbain Pleyel, dont les conséquences sur l'exploitation des lignes SNCF dans les mois à venir doivent être prises en compte.

S'agissant d'Éole, qui dessert le site de Vaires-sur-Marne, un scénario d'ouverture en mode dégradé à l'ouest, pendant la période des Jeux olympiques et des Jeux paralympiques, a finalement été retenu lors de la réunion du comité stratégique des mobilités du 13 juin 2023. Sa mise en œuvre est toutefois conditionnée à la réalisation des tests de fiabilité des nouvelles rames.

Au-delà, les points de vigilance concernent la Ligne 14, notamment la faisabilité des essais du nouveau système de pilotage automatique dont la mise en service est prévue en juin 2024 et, dans une moindre mesure, la gare du Nord, dont le calendrier de livraison des infrastructures semble sécurisé, mais avec des discussions encore en cours sur l'aménagement des espaces aux abords. Le COJOP insiste de son côté sur la nécessaire mise en service complète de la Ligne 14 pour assurer la desserte du village olympique, et donc la mobilité des athlètes, mais aussi des personnels qui y travailleront.

La Porte Maillot, dont la ville de Paris assure être en mesure de terminer le réaménagement dès lors que la SNCF libère les emprises nécessaires conformément au calendrier convenu⁷⁷, sera le point d'entrée des voies réservées vers Paris-centre et un centre important lors des Jeux (hôtels, centre de presse, *hub*).

Au-delà de la question du transport des spectateurs et de l'enjeu d'image que constitue l'aboutissement des différents chantiers pour les organisateurs des Jeux, ces projets d'infrastructures demeurent essentiels pour assurer la fluidité des flux (voyageurs du quotidien, personnes accréditées, personnels et spectateurs) pendant les Jeux. Il est donc impératif que les chantiers d'infrastructures essentiels au bon déroulement des jeux (Éole, Porte Maillot, ligne 14, franchissement urbain Pleyel, gare du Nord) soient conduits à leur terme dans les délais prévus.

⁷⁷ La libération par le chantier Éole des emprises étant nécessaire pour mener les autres travaux dont l'aboutissement reste prévu pour mars 2024.

Les aménagements liés à l'accès aux sites de compétition à vélo

La problématique de l'accès à vélo des sites olympiques franciliens fait l'objet d'un suivi régulier par le groupe de travail thématique, piloté par la DIJOP, comme par le comité stratégique des mobilités. Au-delà de l'engagement initial volontariste d'accessibilité à vélo, la proportion de spectateurs se rendant sur les sites à vélo sera néanmoins limitée, le maximum estimé étant de 10 % de la jauge retenue pour les sites de Paris centre, sous réserve du règlement de la question de la disponibilité et du stationnement desdits vélos. L'abandon, dans le cadre de la révision budgétaire 2022 du budget du COJOP, de la gratuité des titres de transport en commun pour les spectateurs pourrait certes conduire à un report d'une partie du flux de spectateurs vers ce mode de transport, mais dans une proportion qui reste toutefois difficile à estimer et restera en tout état de cause mineure.

Les discontinuités restantes du réseau de voies cyclables olympiques ont diminué : seulement 2,1 km restent désormais à traiter et 0,6 km ne pourront pas être traités, sur un réseau total de 415 km⁷⁸. Les travaux d'aménagement seront pris en charge par les collectivités territoriales maîtres d'ouvrage, mais également par l'État qui finance à hauteur de 50 % les voies provisoires⁷⁹. S'agissant du point critique concernant les zones de stationnement autour des sites⁸⁰, des surfaces permettant l'accueil d'environ 20 000 vélos (dont 10 000 sur Paris) ont été identifiées par les préfets de département et le COJOP a été désigné comme maître d'ouvrage unique de ces emplacements temporaires dans l'environnement direct des sites (sauf pour la ville de Paris qui est maître d'ouvrage pour les sites parisiens), sous la coordination de la préfecture de région⁸¹.

Une autre difficulté concerne la disponibilité des vélos, alors que, selon les estimations réalisées, 30 % des spectateurs sont franciliens parmi les spectateurs susceptibles d'utiliser le vélo. Une mobilisation des fournisseurs de vélos en libre-service et à la location a été entreprise par la DIJOP. En outre, reste à mener, dans le cadre de la finalisation des plans de transport, le travail fin de croisement/gestion des flux de cyclistes aux abords des sites, tenant compte de la capacité du réseau cyclable, des flux de personnes accréditées et de spectateurs (navettes et piétons) et des capacités de stationnement identifiés, avec les différents types de configuration possible pour la provenance des vélos, incluant les locations courte/longue durée voire les vélos en libre-service pour certains sites⁸². Enfin, la question de la communication de l'information aux spectateurs cyclistes, notamment en temps réel, par exemple en cas de congestion, reste à traiter.

L'effort pour répondre à l'engagement d'accès par vélo à tous les sites de compétition en Île-de-France s'est substantiellement amplifié ces derniers mois et paraît désormais pouvoir être atteint. Un pilotage efficace et opérationnel de l'ensemble des actions concourant à son respect reste toutefois nécessaire⁸³.

Le suivi renforcé mis en place des chantiers d'infrastructures doit impérativement être maintenu dans les mois à venir. La coordination d'ensemble est tout aussi nécessaire, un retard sur un chantier pouvant avoir des conséquences sur d'autres et des réactions en chaîne sur le bon déroulement des plans de transports.

⁷⁸ À comparer aux 28 km de discontinuités restantes mentionnées lors de la réunion du comité stratégique des mobilités d'octobre 2022.

⁷⁹ Soit une quarantaine de kilomètres sur le total du linéaire identifié. Seul le site de Villepinte est, en Île-de-France, non accessible en vélo.

⁸⁰ Avec des besoins en nombre de places et donc en surface nécessaire qui sont rapidement élevés : par exemple 2,5 % de la jauge de spectateurs à Vaires-sur-Marne correspond à 500 places de stationnement vélo.

⁸¹ Un appel d'offres sera lancé en juillet 2023, avec un financement assuré par l'État et la métropole du Grand Paris.

⁸² Saint-Quentin-en-Yvelines et Versailles Grand Parc envisagent de mettre à disposition des vélos en sortie de gares pour rejoindre les sites.

⁸³ En tout état de cause, si les mobilités à vélo participeront de la bonne gestion des déplacements, IDFM planifie, par mesure de prudence, la capacité de desserte en transports collectifs de tous les sites olympiques pour faire face à un flux correspondant à 100 % des spectateurs, l'usage du vélo pouvant en effet fortement diminuer en fonction des conditions météorologiques. Les plans de transport préparés par IDFM sont en outre définis en priorisant les flux de piétons empruntant les transports collectifs par rapport aux flux de cyclistes au niveau des gares/stations.

C - Des plans de transport à achever, un pilotage de la demande de transports à mettre en place

La Cour avait souligné dans son précédent rapport l'importance des plans de transport pour, d'une part, 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 et, d'autre part, prévoir la gestion des flux et préparer le pilotage de la demande de transports (*Travel demand management* - TDM).

1 - Des plans de transport établis uniquement en situation non perturbée

La première version (dite V1) des plans de transport pour les Jeux olympiques a été fournie par IDFM en octobre 2022. Elle a été suivie en mars 2023, pour la majorité des sites, d'une nouvelle version V2, enrichie et intégrant des évolutions liées à des modifications apportées par le COJOP à la configuration des sites ou aux calendriers des sessions ainsi qu'aux différentes contraintes des forces de l'ordre ou des services de secours⁸⁴. En particulier, les sites de l'ouest et du centre parisiens nécessitent des travaux complémentaires⁸⁵.

S'agissant des Jeux paralympiques, qui nécessitent l'élaboration de plans de transport distincts, les travaux sont moins aboutis et les plans de transport actuellement disponibles correspondent à des « V1 ». Les ventes de billets ne sont pas encore lancées, les flux de spectateurs seront moindres et le nombre de sites réduit. Toutefois, la période de rentrée scolaire, avec une offre de transport déjà portée à sa capacité maximale pour la majorité des lignes ferroviaires franciliennes, contraindra les choix de répartition sur le réseau⁸⁶.

En complément de ces plans de transport, l'organisation de la gestion des flux reposera sur des plans des périmètres de circulation et de sécurité pour l'ensemble des sites (compétitions, célébrations, courses sur route, etc.), permettant la sécurisation des cheminements et de la circulation routière, réalisés sous le pilotage de la préfecture de police et, pour les sites de grande couronne, en lien avec les préfectures de département. Ceci inclut différents aspects de cheminement ou de circulation des différents usagers ou véhicules : piétons, cyclistes, navettes, véhicules pour les PMR, véhicules des usagers du quotidien, en tenant compte des zones de stationnement, zones d'attente pour les spectateurs, périmètres de sécurité des sites, et le cas échéant des épreuves sur route⁸⁷.

⁸⁴ Dans les plans V2, les travaux de modélisation réalisés pour l'analyse capacité/demande pour chaque site permettent de comparer la répartition « naturelle » des flux d'usagers correspondant aux habitudes des franciliens, la répartition correspondant au « chemin le plus court en temps », correspondant aux résultats des calculateurs d'itinéraires (sans pondération des différents paramètres) et la répartition « objectif », proposée pour les Jeux, tenant compte de la capacité du réseau. L'atteinte d'une telle répartition « objectif » impliquera des mesures de gestion de flux pouvant être, selon les cas, très importantes.

⁸⁵ Ainsi, pour les sites de l'ouest parisien, le déploiement de navettes bus complémentaires à l'offre ferrée apparaît nécessaire.

⁸⁶ Par exemple, pas de desserte possible du stade de France par la ligne 13 du métro.

⁸⁷ À titre d'exemple, pour le site de Vaires-sur-Marne, le cheminement des spectateurs depuis la gare de Vaires-Torcy sera non négligeable : 2,1 km pour l'entrée du bassin d'eau calme et 1,6 km pour le bassin d'eau vive, auxquels s'ajoute le cheminement à parcourir à l'intérieur du site. Des solutions ponctuelles d'assistance pour les spectateurs qui en feraient la demande devront donc être proposées dans un contexte de possibles fortes chaleurs. Quant au transport des accrédités jusqu'au site dans un contexte de fluidité du trafic limitée, notamment lors des Jeux paralympiques, il nécessitera sur certaines zones une assistance de la préfecture de police.

Ce travail en cours de finalisation devrait aboutir, à partir des plans de transports, fin juin 2023, pour offrir une vision d'ensemble du fonctionnement opérationnel de chaque site et prendre les décisions nécessaires en matière de périmètres de protection, de gestion des flux et de pilotage de la demande de transport (*Travel demand management* - TDM). En complément, il est nécessaire que les collectivités territoriales finalisent leur plan de recrutement de volontaires, dont le rôle sera d'informer les spectateurs (les volontaires recrutés par le COJOP ayant vocation à œuvrer à l'intérieur du périmètre des sites)⁸⁸.

Par ailleurs, les plans de transport V2 se fondent sur une situation dite « nominale », c'est-à-dire sans événement perturbateur⁸⁹. Ils doivent être complétés par l'élaboration de plans de transport en situation perturbée, ou « plans B »⁹⁰. Cette étape de la préparation est cruciale pour les sites de grande couronne, où le réseau est moins dense, mais aussi pour certains sites parisiens qui ne disposent que d'une marge de manœuvre limitée, voire quasiment d'aucune marge, en situation « nominale ».

En ce qui concerne la gestion des flux dans les transports collectifs, IDFM doit concevoir des dispositifs d'information permettant d'orienter les usagers en temps réel, avec notamment la conception d'une application mobile, vers laquelle seront dirigés les spectateurs à réception de leur billet⁹¹. En revanche, la gestion des flux en direct des espaces reste de la responsabilité des opérateurs de transport.

Des travaux sont par ailleurs en cours, sous l'égide de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mobilité (DGITM), pour proposer et déployer les différents outils d'information des voyageurs, en situation nominale et perturbée, en s'appuyant sur l'application d'IDFM, les outils signalétiques et les agents en gare/station, mais également les moyens de communication du COJOP auprès des spectateurs⁹², et pour renforcer la cohérence avec les itinéraires proposés par les autres services numériques multimodaux, utilisateurs des données mises à disposition par Île-de-France Mobilités.

L'aboutissement de ces travaux, qui sont en lien avec la mise en place d'un dispositif de gestion de crise et la finalisation de plans de transport en situation perturbée (« plans B »), est une phase cruciale de la préparation des Jeux, pour laquelle les enjeux de sécurité et de transports se rejoignent. En cas d'incident, l'appréciation du temps de trajet pour les spectateurs sera un élément clé pour leur laisser la possibilité d'assister aux compétitions malgré un temps de parcours allongé.

Il importe de finaliser l'ensemble des plans de transport site par site, pour les Jeux olympiques, incluant les différents volets susmentionnés (cheminement, circulation routière) d'ici l'été 2023 et d'engager leur déclinaison opérationnelle. Le même travail devra également être mené pour les Jeux paralympiques, qui soulèvent des difficultés organisationnelles spécifiques du fait de leur déroulement en période de rentrée scolaire. Les événements particuliers (célébrations, courses sur route, etc.) nécessiteront également la mise en place de plans de transport spécifiques.

⁸⁸ À l'exception de la ville de Paris, qui a déjà lancé un appel pour recruter 5 300 volontaires.

⁸⁹ Ces plans seront affinés en fonction des études à venir et des nouvelles informations relatives aux compétitions, les V2 ne tenant pas encore compte du public qui assistera aux *road events* (sauf pour les spectateurs en tribune) ni des célébrations.

⁹⁰ Ces plans B, établis à l'avance, doivent permettre de proposer une solution de repli, par exemple mise en place de navettes de substitution par les opérateurs, proposition d'accéder à d'autres stations ou gares, en tenant compte des capacités du réseau (cheminement en gare, taille des escaliers, etc.) pour absorber les flux.

⁹¹ Un travail est en cours avec le COJOP afin de permettre un parcours « sans couture » avec l'univers applicatif de Paris 2024. S'agissant plus spécifiquement des titres de transport, IDFM annonce vouloir fixer les tarifs des titres de transport spécifiques aux Jeux en fin d'année 2023.

⁹² Via la billetterie numérique nominative.

Si les plans d'ores et déjà finalisés suggèrent à ce stade que, uniquement pour les Jeux olympiques, les transports collectifs seront bien en capacité de desservir les sites en situation normale, moyennant la mise en place d'outils de gestion des flux qui restent également à formaliser, la finalisation des plans de transport en situation perturbée au plus tard à l'automne 2023 reste indispensable.

Ils sont au demeurant liés à la mise en place d'une organisation opérationnelle de gestion de crise, en cohérence avec les systèmes existant chez les opérateurs de transport. La coordination entre les dispositifs mis en place par le COJOP (centre de coordination des transports olympiques ou COTO), le centre de coopération opérationnelle de la sécurité (CCOS) de la préfecture de police, les centres de commandement annoncés, par site ou groupe de sites, et plus généralement avec le dispositif de sécurité nationale pendant les Jeux (CIC, CNCS, MOC du COJOP) restent à clarifier et les exercices-tests à mener, à partir de l'été 2023.

La finalisation de la préparation de cette organisation, à l'interface entre transports et sécurité, doit être menée à terme dans les mois qui viennent, en veillant à ne pas fragiliser les opérateurs de transport.

2 - Une disponibilité des personnels à assurer

L'autorité organisatrice des transports en Île-de-France est responsable de la mise en œuvre par ses opérateurs de l'offre de transport en direction des spectateurs. S'agissant de la disponibilité du matériel roulant, les opérations de maintenance et de préparation des matériels se déroulent sans générer de point d'alerte de la part d>IDFM.

Les plans de transport « V2 » sont d'ailleurs élaborés avec les opérateurs et proposent une analyse capacité/demande avec et sans renfort. Les difficultés, déjà signalées par la Cour, se cristallisent donc autour des moyens humains disponibles, l'enjeu étant de garantir la disponibilité des personnels, en particulier de conducteurs, en période estivale, avec la nécessité d'assurer un service équivalent au trafic d'hiver en heure de pointe⁹³.

Pour l'offre ferrée, les renforts en moyens humains nécessaires ont été établis par les opérateurs (SNCF et RATP) sur la base des cahiers des charges établis par IDFM. Les avenants correspondants devraient être validés à la fin du 1^{er} semestre 2023 pour les Jeux olympiques et en octobre 2023 pour les Jeux paralympiques.

Les navettes des sites de grande couronne éloignés des transports collectifs seront mises en place par voie d'avenant avec les opérateurs de bus des secteurs concernés. IDFM considère que les plannings prévus visent à permettre aux opérateurs de mettre en place, à compter de l'été 2023, la gestion des moyens humains nécessaires à la mise en œuvre de l'offre prévue pour les Jeux.

⁹³ Par exemple pour le RER B, IDFM considère que l'offre nécessaire par rapport à un mois d'août classique est de 10 à 15 % supérieure, et avec une certaine répartition sur la journée par rapport à une journée de pointe hivernale. L'enjeu est donc de pouvoir assurer un trafic de 100 % en période estivale, sur certaines lignes et certaines journées, avec des pics de demande à des heures normalement « creuses ».

Les travaux de réflexion sur les renforts d'offre pour les Jeux ont donc bien démarré chez les différents opérateurs⁹⁴. La signature des avenants correspondants, dont la Cour n'a pu avoir connaissance, reste soumise à la négociation en cours entre la région Île-de-France et l'État sur le financement du budget 2024 d'IDFM⁹⁵.

Il est impératif que les avenants aux contrats passés entre IDFM et ses opérateurs (SNCF et RATP) soient finalisés et signés dans les plus brefs délais.

3 - Un pilotage de la demande de transport à mettre en place

Le pilotage de la demande de transports (*Travel demand management* - TDM⁹⁶) a pour objet, dès l'amont de l'événement, de réduire l'utilisation des réseaux de transports collectifs et routiers par les usagers du quotidien *via* une campagne de sensibilisation du grand public et des acteurs économiques. Très concrètement, il s'agit, en amont des Jeux, d'informer les franciliens (habitants, employeurs, responsables de grands équipements, commerces) des difficultés de déplacements à anticiper pendant les compétitions afin de décourager certains flux. Cette information devra également intégrer les stratégies à adopter par chaque usager pour éviter ces difficultés et permettre une meilleure fluidité des conditions de déplacement. Le TDM repose également sur des dispositifs d'information en temps réel.

Le TDM est essentiel pour permettre d'éviter la saturation des réseaux de transport (réseau routier et transports collectifs) et, de ce fait, assurer le bon déroulement des plans de transport conçus pour la desserte des sites. En particulier, une baisse de la demande de transport sur le réseau routier devra être encouragée lors des Jeux paralympiques, qui auront lieu en période de rentrée scolaire. Le TDM doit donc mobiliser différentes autorités (IDFM pour les transports collectifs, la préfecture de police pour la circulation routière, la préfecture de région Île-de-France pour le dialogue avec les acteurs économiques) et comprend également un enjeu de déclinaison locale par les préfectures de département et par les collectivités territoriales, ainsi qu'un enjeu de mise en œuvre par les opérateurs de transport.

Le pilotage de l'ensemble de la démarche, pour lequel IDFM avait dans un premier temps été pressenti, a finalement été attribué au ministère en charge des transports lors de la réunion du comité stratégique des mobilités du 13 avril 2023. Cette décision est à l'évidence tardive au regard des enjeux.

Il convient d'accélérer la mise en œuvre du pilotage de la demande de transports. La communication en direction des franciliens (habitants, employeurs, responsables de grands équipements, commerces) doit être préparée par le Gouvernement dans un calendrier adéquat et, dans tous les cas, d'ici la fin de l'année 2023.

⁹⁴ Recrutements, adaptation du service régulier, anticipation des prises de congés avant la période estivale ou report de congés, mais aussi mobilisation de volontaires. L'engagement des personnels sera facilité par la conclusion d'accords de partenariat entre le COJOP et la SNCF d'une part, le COJOP et la RATP d'autre part.

⁹⁵ Incluant non seulement le coût des Jeux (estimé par IDFM à 225 M€) mais encore le coût de fonctionnement des nouvelles lignes. Un récent rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable de mai 2023 estime le besoin de financement complémentaire d'IDFM (hors Jeux) à environ 500 M€ à court terme.

⁹⁶ Lors des Jeux olympiques et paralympiques de Londres en 2012, le TDM a permis de faire baisser de 15 % le trafic sur les autoroutes londonniennes, tandis que les gares et stations les plus soumises aux flux (*hotspots*) avaient vu leur fréquentation décroître de 30 %.

D - Le plan de transport des accrédités : une mise en œuvre à conclure

Le plan de transport des personnes accréditées par le COJOP est en cours de déclinaison opérationnelle, sur la base d'un document de novembre 2022 fixant les grands principes de niveaux de service⁹⁷. Les services de transport pour les accrédités s'appuient en partie sur IDFM et en partie sur des appels d'offres directs. Dans son rapport de décembre 2022, la Cour a souligné des inquiétudes, notamment calendaires, sur le déploiement des modalités de transport des personnes accréditées.

S'agissant du transport des accrédités par véhicules individuels, pour lequel le COJOP est contraint, dans le cadre du programme de partenariat TOP du CIO, de recourir à Toyota, un accord a été trouvé sur la flotte (2 740 véhicules) et les montants sont en cours de contractualisation⁹⁸. Le COJOP ne fait par ailleurs pas état d'inquiétude particulière sur le recrutement de chauffeurs volontaires. Le transport des accrédités en Île-de-France par bus et autocars (26 000 journées-bus/car⁹⁹) a été confié par le COJOP à IDFM¹⁰⁰ dans le cadre d'un contrat de partenariat désormais signé. Toutefois, des points de vigilance demeurent tant sur le plan opérationnel que sur le plan budgétaire : aboutissement des échanges en cours avec les opérateurs franciliens pour dimensionner les flottes de bus mobilisables pendant les Jeux, probables surcoûts à l'issue de la procédure de marchés en cours pour l'exploitation¹⁰¹ et pour l'aménagement du dépôt provisoire à Aulnay-sous-Bois¹⁰², problématique du logement des chauffeurs à proximité des dépôts (et de transport pour les chauffeurs non franciliens), gestion opérationnelle et surcoûts des journées correspondant à des pics de demande (lors des cérémonies d'ouverture et de clôture notamment).

Le sujet des voies réservées aux personnes accréditées est piloté par la préfecture de police depuis novembre 2022, à la fois pour ce qui concerne les dernières modifications du linéaire¹⁰³ et pour les modalités de fonctionnement. Sur ce dernier point, les aménagements nécessaires font l'objet d'un projet d'arrêté dont la signature doit intervenir d'ici l'été 2023. Quant à la gestion des voies, la doctrine d'activation/désactivation reste encore en discussion, avec des implications organisationnelles¹⁰⁴.

⁹⁷ La déclinaison détaillée de ces principes, en cours, devait permettre de fixer, pour chaque profil de personne accréditée, le type de service de transport correspondant (navette, voiture avec chauffeur, voiture sans chauffeur).

⁹⁸ Les montants, en cours de contractualisation, correspondent à un total de 37,6 M€ TTC pour les véhicules et pour la micro-mobilité, auxquels s'ajoutent 16 M€ de dépenses de logistique.

⁹⁹ 17 000 journées-bus pour les Jeux olympiques et 9 000 pour les Jeux paralympiques, soit l'équivalent de 400/440 bus/cars pour les Jeux olympiques et 170/140 pour les Jeux paralympiques.

¹⁰⁰ Cf. l'article 27 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « loi 3DS »).

¹⁰¹ Le marché pour l'exploitation des services de transport des accrédités en Île-de-France pour les bus et cars a été lancé en juillet 2022 par IDFM. Après une relance en décembre 2022, des candidats se sont positionnés et, lorsque le présent rapport a été finalisé, les échanges étaient en cours pour aboutir d'ici juin 2023 au choix des opérateurs et au calcul du coût exact. Le risque de surcoût est partagé entre le COJOP (qui prendra par ailleurs en charge intégralement toute journée-bus dépassant les 26 000 prévues dans le contrat) et IDFM.

¹⁰² Les marchés sont tous lancés, avec une réception des offres prévues jusqu'au 16 mai suivant les lots.

¹⁰³ En avril 2023, des discussions concernaient l'ajout d'une portion de la RD 40 à Aulnay-sous-Bois pour le dépôt des navettes IDFM et le retrait de la N 104 autour du site de Vaires-sur-Marne.

¹⁰⁴ En effet, si le système d'activation des voies destinées à être pérennisées sera souple, les voies provisoires nécessiteront quant à elles une intervention humaine pour activation/désactivation.

Le budget pour les voies réservées se décline en une enveloppe inscrite au budget de la Solideo pour les voies en héritage¹⁰⁵ et un budget pour les voies provisoires, à l'origine partagé entre l'État (4,5 M€) et le COJOP (5 M€) mais finalement intégralement à la charge de l'État à la suite de la révision budgétaire de décembre 2022, qui sera à ajuster une fois le linéaire complètement stabilisé.

E - Les transports aériens : des enjeux identifiés, des mesures à arbitrer

Dans son rapport de décembre 2022, la Cour a insisté sur l'importance de la gestion des flux et des temps d'attente à l'arrivée et au départ des aéroports. L'évaluation des flux devait alors être établie par les organisateurs des Jeux et par les gestionnaires d'aéroports et supervisée par la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Un groupe de travail spécifique au volet aérien¹⁰⁶, piloté par le DGAC, a été installé à l'automne 2022 avec pour objectif de se préparer aux impacts qu'auront les Jeux sur le trafic aérien et sur sa gestion, au sol comme en vol, juste avant, pendant et juste après les Jeux.

Le COJOP considère que les premières évaluations des flux de spectateurs pourront être réalisées à l'été 2023, au terme de la seconde vague de vente de billets engagée à partir du 15 mars. S'agissant des flux des populations accréditées, de premiers sondages seront consolidés jusqu'à l'été 2024, au rythme du calendrier des épreuves qualificatives. Par ailleurs, un certain nombre de problématiques de capacité ont d'ores et déjà été identifiées.

D'une part, les personnes accréditées prévoiraient, dans leur très large majorité, d'arriver *via* des vols commerciaux dans les aéroports parisiens (sans susciter, de ce fait, de vols supplémentaires) et, d'autre part, comme cela s'est produit à Londres en 2012, un phénomène de substitution est attendu, les touristes estivaux habituels étant remplacés par les populations accréditées et les spectateurs. Néanmoins des journées de trafic important sont à prévoir, en particulier à l'ouverture et à la clôture des Jeux olympiques puis des Jeux paralympiques.

L'organisation des flux et de l'accueil des passagers (accrédités et spectateurs) au sein des aéroports est en cours de préparation. En particulier, le groupe ADP anticipe une augmentation importante des passagers sur des zones et à des dates précises¹⁰⁷. Ainsi, une modification significative de la proportion entre passagers en transit et passagers terminant leur voyage à Paris est attendue, affectant les terminaux du *hub* Air France à Roissy. Les impacts importants sur les postes de passage de la frontière nécessiteront des renforts humains et matériels, actuellement à l'étude.

¹⁰⁵ Cette enveloppe se décline en 5,4 M€ pour le volet porté par la préfecture de police, 21,4 M€ pour le volet porté par la ville de Paris, 17,2 M€ pour le volet porté par l'État et 4,3 M€ de réserve, soit un total de 48,3 M€ dans le budget de la Solideo voté en décembre 2022.

¹⁰⁶ Les travaux se déclinent en quatre sous-groupes de travail : Sous-groupe 1 – « Dispositif général de sûreté et de sécurité aériennes et restrictions d'espaces aériens », piloté par le Commandement de la Défense Aérienne et des Opérations Aériennes (CDAOA) ; Sous-groupe 2 – « Gestion de la demande et de la capacité supplémentaire requise au niveau de la navigation aérienne et au niveau aéroportuaire », piloté par la DGAC/DSNA et ADP ; Sous-groupe 3 – « Encadrement des opérations de travail aérien », piloté par la DGAC/DSAC ; Sous-groupe 4 – « Dispositions aéroportuaires adaptées à l'accueil des personnes accréditées pour les JOP 2024 », piloté par le préfet délégué à la sécurité et à la sûreté des aéroports auprès du préfet de police et ADP.

¹⁰⁷ Il est estimé que 80 % des personnes accréditées arriveront par les aéroports parisiens.

En outre, les personnes accréditées feront l'objet d'accueils individualisés, pour chaque délégation, dans chaque aéroport, avec des parcours spécifiques mis en place à l'intérieur des aéroports¹⁰⁸. Ce dispositif s'appuiera sur 1 000 volontaires qui doivent être recrutés par le COJOP d'ici l'automne 2023. La gestion des bagages des accrédités (« classiques » et « hors format ») nécessite aussi une organisation particulière¹⁰⁹ : pour l'arrivée, ADP a commencé des travaux pour construire les zones de traitement de ces bagages. Au départ, un circuit spécifique vers Paris-Charles de Gaulle, avec un enregistrement « déporté » directement au niveau du village olympique 24 heures avant l'heure prévue des vols, doit être organisé après la cérémonie de clôture (et pendant les trois jours qui suivront). Un autre enjeu concerne les aéroports périphériques en région parisienne, avec une estimation de 1 000 vols par jour, mais des pics d'arrivées et départs à anticiper lors des cérémonies et de certaines compétitions, nécessitant des mesures adéquates (éventuelles restrictions aériennes, coordination des créneaux de vol sur des aéroports actuellement non soumis à ce dispositif, notamment Le Bourget) à arbitrer dans les mois à venir. Enfin, la sécurité des espaces aériens nécessitera la mise en place d'une organisation spécifique, notamment la création d'un système de commandement (MOC, *Main Operation Center*), dont l'articulation avec le MOC du COJOP et le CNCS reste à arbitrer.

Les enjeux liés au transport aérien des spectateurs et des personnes accréditées sont désormais bien identifiés et font l'objet des travaux de préparation nécessaires, le cas échéant pour arbitrage dans les mois à venir. Aucune alerte particulière ne peut être à ce jour identifiée. Le pilotage et le suivi de la mise en place des différentes actions à mener d'ici les Jeux demeurent tout à fait essentiels.

F - L'accessibilité des sites : un défi difficile à relever

Le métro historique étant peu accessible aux usagers en fauteuil roulant (UFR), les travaux réalisés dans le cadre du schéma directeur d'accessibilité d'IDFM¹¹⁰ permettent d'anticiper que le réseau ferré sera accessible pour 85 % du trafic voyageur en Île-de-France en 2024¹¹¹. Toutefois, la capacité du réseau de transports collectifs ne permettra pas d'acheminer l'ensemble des spectateurs UFR attendus sur les sites de compétition compte tenu des jauges prévues¹¹² (soit plus de 4 000 spectateurs par jour pendant les Jeux olympiques et 2 500 par jour pendant les Jeux paralympiques), des capacités techniques des équipements (nombre de places dans les bus, ascenseurs, etc.) et des flux de spectateurs attendus. Comme l'a indiqué la Cour en décembre dernier, dans son premier rapport, des solutions alternatives doivent donc être déployées.

¹⁰⁸ Des accueils spécifiques seront organisés pour les V1 (les dignitaires, pour lesquels un accueil officiel est organisé, avec un accompagnement lors des formalités et une proposition de transport individualisée, soit environ 320 personnes) et les V2 (les représentants de la « famille olympique », pour lesquels il n'y a pas d'accueil officiel mais un accompagnement privilégié et un transport individualisé dès la zone réservée de l'aéroport d'arrivée, soit environ 2 500 personnes). La mise en place de tels parcours spécifiques n'est pas garantie, à ce stade, pour les V3 (délégations des athlètes et officiels d'équipes, comités nationaux olympiques (CNO), soit environ 25 000 personnes).

¹⁰⁹ Le nombre de bagages hors format est estimé à 24 000.

¹¹⁰ Les travaux comprennent la formation des agents en contact avec le public et le déploiement d'équipements en station/gare pour les personnes déficientes sensorielles et cognitives.

¹¹¹ Cf. le compte rendu de la réunion du comité stratégique des mobilités du 12 octobre février 2022.

¹¹² 200 000 billets sont réservés aux personnes en situation de handicap, dont 17 500 UFR.

La DIJOP a mis en place un groupe de travail « accessibilité » en novembre 2022 afin de coordonner l'action des différents acteurs concernés par cette nécessaire offre de transport exceptionnelle. Les actions visent à mettre à disposition des spectateurs : (i) des taxis (opération « 1 000 taxis accessibles aux personnes à mobilité réduite (PMR) » pilotée par la DGITM, avec une aide financière de l'État, revue à la hausse par le décret du 30 décembre 2022¹¹³) ; (ii) des navettes (service mis en place par IDFM, qui fonctionnera sur réservation à compter de début 2024, avec deux marchés lancés pour aboutir en juillet 2023¹¹⁴) ; (iii) des parkings utilisables pour les véhicules particuliers de personnes UFR ou leur accompagnant (l'identification de ces parkings est en cours par les préfetures sous le pilotage du COJOP).

Un travail resserré sur les abords des sites de compétition analysant les zones de dépose et de reprise par les taxis, navettes ou véhicules personnels et les cheminements jusqu'aux entrées des sites reste à mener. La DIJOP a également créé un groupe d'experts d'usage pour s'assurer que les actions mises en place sont en phase avec les besoins des personnes en situation de handicap ainsi que pour assurer la circulation de l'information vers les personnes concernées et leurs représentants. Ce groupe sera impliqué dans des tests d'accessibilité.

Pour les athlètes UFR, le contrat de partenariat entre le COJOP et IDFM prévoit la transformation de 250 bus destinés au rebut pour un budget estimé à 1,8 M€. Le marché de transformation de bus a été attribué fin mars 2023 et la livraison des véhicules est prévue en mars 2024. Le COJOP s'est en parallèle engagé à faire équiper 150 véhicules légers Toyota en configuration accessible dans la flotte officielle.

Enfin, en ce qui concerne l'accueil dans les aéroports, ADP prépare la gestion des flux lors des Jeux et entend améliorer l'accessibilité dans le cadre des travaux en cours ainsi que la robustesse des équipements d'ores et déjà en place. La tenue en juillet 2023 du championnat du monde de para-athlétisme à Paris, qui représente l'équivalent d'un tiers des Jeux paralympiques avec 1 700 athlètes, est envisagé comme un test, qui suscitera s'il y a lieu des propositions d'actions complémentaires.

Différentes autres actions visant à pallier l'insuffisance du réseau de transport au regard du flux de spectateurs PMR attendus sont donc en cours de préparation. Il paraît indispensable de disposer, suffisamment en amont des Jeux, d'un chiffrage plus précis des possibilités offertes par chacune afin de quantifier la couverture des besoins des spectateurs UFR et d'assurer, tout au long de la préparation, le pilotage de l'ensemble. La finalisation des plans de transport en ce qui concerne les abords des sites (circulation/stationnement de toutes les catégories de spectateurs) apparaît là encore tout à fait cruciale.

¹¹³ Le décret n° 2022-1761 du 30 décembre 2022 relatif aux aides à l'acquisition ou à la location de véhicules peu polluants a porté les montants du bonus pour les taxis PMR franciliens à respectivement 15 000 € pour un véhicule Crit'Air 1 et 22 000 € pour un véhicule électrique, et étendu son périmètre d'application aux collectivités accueillant des épreuves des Jeux de Paris 2024. En mars 2023, la DGITM indiquait que 487 dossiers de demande d'aide avaient été déposés et que la capitale comptait par ailleurs 249 taxis déjà équipés. Le montant de l'enveloppe prévue par l'État pour ce dispositif est par ailleurs passé de 8,5 à 16 M€. En outre, l'article 26 de la loi olympique précitée du 19 mai 2023 permet la délivrance d'autorisations de stationnement sous condition d'achat d'un véhicule adapté (pour cinq ans) aux personnes morales titulaires d'autorisations de stationnement.

¹¹⁴ Ces marchés sont dimensionnés pour répondre aux demandes de 40 % des spectateurs UFR attendus avec la possibilité de déclencher, dans le marché d'exploitation, des tranches conditionnelles permettant d'aller jusqu'à 70 % des spectateurs.

G - Un coût global des transports qui reste à établir

De nombreuses incertitudes demeurent sur le coût des différentes mesures liées aux transports, en fonctionnement comme en investissement. S'agissant des investissements, les programmes de certains chantiers sont encore en cours de modifications, et le coût des éventuelles mesures d'accélération spécifiques aux Jeux n'est pas identifié¹¹⁵. La révision du budget pluriannuel du COJOP arbitrée fin 2022 n'a pas conduit à une augmentation du budget global dédié aux transports, désormais établi à 176 M€ (contre 179,3 M€ précédemment). Cette stabilisation masque en réalité une augmentation substantielle de nombreux postes¹¹⁶, gagée par l'abandon de la gratuité des transports collectifs pour les spectateurs et, dans une moindre mesure, par la suppression de la prise en charge par le COJOP d'une partie du budget nécessaire à la réalisation des voies réservées provisoires (cf. *supra*).

Enfin, le budget d'IDFM relatif aux Jeux est désormais estimé à 225 M€. Il reste à affiner en fonction de l'avancée des procédures de marchés en cours. D'autres éléments, comme la tarification des billets de transports collectifs pour les spectateurs, pourront rentrer en compte dans l'équilibre final. La validation de ce budget est soumise à l'aboutissement des négociations entre la région Île-de-France et l'État sur le budget global d'IDFM.

La suppression de la gratuité des transports collectifs pour les spectateurs

La gratuité des billets de transports collectifs pour les détenteurs de billets pour les Jeux constituait l'un des engagements du dossier de candidature. Dans le cadre d'une convention signée en juin 2017 entre IDFM et le GIP « Paris 2024 », il s'agissait plus spécifiquement d'accorder la gratuité de l'utilisation des transports en commun en Île-de-France dans les conditions suivantes : pour les spectateurs, possibilité de se déplacer gratuitement sur l'ensemble de la journée et du réseau de transports collectifs le jour de l'épreuve pour laquelle ils possèdent un billet ; pour les personnes accréditées, fourniture d'un forfait Navigo (ou équivalent) mois ou semaine toutes zones suivant la durée de leur séjour en lien avec les Jeux olympiques et paralympiques. Toutefois, le dossier de candidature ne prévoyait rien d'explicite sur le sujet. Ainsi, les conditions et modalités de l'utilisation réelle des titres de transport par les spectateurs ainsi que les modalités du versement de la compensation par le COJOP avaient été renvoyées à des travaux ultérieurs. Les différentes optimisations recherchées lors du processus de révision du budget pluriannuel du COJOP en 2022 ont conduit à l'abandon de la prise en charge de la gratuité pour les spectateurs, le budget correspondant étant alors chiffré par le COJOP à 44,7 M€. Le budget pluriannuel révisé du COJOP maintient en revanche la prise en charge des transports collectifs pour les personnes accréditées, avec un budget de 6,3 M€.

¹¹⁵ En particulier pour le chantier Éole, les surcoûts directement liés à des mesures d'accélération pour livrer une Porte Maillot « provisoire » pour les Jeux, identifiés à ce stade, correspondent à une enveloppe de 10 M€ à la charge de l'État, arbitrée lors d'une réunion interministérielle le 9 novembre 2021.

¹¹⁶ Les augmentations de dépense correspondent à la prise en compte de la TVA, non récupérable pour les dépenses de transport (24,2 M€), à l'augmentation de certains coûts tels l'installation des bornes de recharge pour véhicules (4,8 M€), la revalorisation de certaines opérations (contrats avec Toyota et IDFM) ou encore l'augmentation du budget « Arrivées et départs » de 5,9 M€ à 22,9 M€. D'une manière générale, les partenariats mis en place par le COJOP avec des opérateurs de transport (ADP, SNCF, RATP) et avec IDFM correspondent à des services fournis par ces partenaires en contrepartie de droits marketing.

La préparation des Jeux par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse

Le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ) s'appuie sur le contexte de promotion du sport à la faveur des Jeux de Paris 2024 pour lancer ou renforcer des actions permettant de promouvoir de manière pérenne, en héritage des Jeux, l'activité physique chez les jeunes. La circulaire « sport-éducation » du MENJS, publiée le 1^{er} juillet 2021, vise ainsi à « *favoriser dans l'ensemble des espaces et temps scolaires, avec et au-delà de l'éducation physique et sportive (EPS)* », la « *pratique régulière d'une activité physique et sportive (APS)* », en s'appuyant sur « *l'opportunité unique* » fournie par les Jeux. Elle reprend et actualise les actions correspondantes du plan d'héritage du Gouvernement de 2019 (dont 15 des 170 mesures concernent le ministère).

Le référent ministériel aux Jeux du ministère, nommé en octobre 2022, a pour rôle de proposer des mesures d'accompagnement et d'évaluation adéquates pour le bon déploiement des différentes actions, et de proposer également de nouvelles actions, afin de construire un héritage des Jeux. Les travaux s'appuient notamment sur le programme proposé par l'académie de Créteil, particulièrement concernée par l'organisation des Jeux en tant qu'académie d'accueil du village olympique et de plusieurs sites et épreuves olympiques, et qui coordonne les actions des trois académies franciliennes notamment au travers d'une « *feuille de route pour le sport en région académique* » organisée autour de huit thématiques (santé, continuité éducative, performance, engagement, ouverture, artistique et culturelle, formation, emploi et insertion, inclusion, valeurs de l'olympisme) et partagée avec les autres académies.

Par ailleurs, un certain nombre d'actions du ministère sont communes avec celles du programme « *éducation* » du COJOP « *Génération 2024* » : labélisation « *Génération 2024* » pour « *développer les passerelles entre le monde scolaire et le mouvement sportif* », délivrée par le MENJ, qui a été sollicitée par 10 894 établissements, avec 7 187 dossiers actifs, hors campagne de labélisation 2023 actuellement en cours ; programme « *30 minutes d'activité physique quotidienne* » lancé en 2020, qui s'inscrit dans le cadre de la démarche « *École promotrice de santé* » et de la stratégie nationale sport-santé, qui sera généralisée à toutes les écoles à la rentrée 2022. Pour ce programme, le MENJ met en place un accompagnement des établissements par un cycle de webinaires et une journée de formation en académie portée par la DGESCO et l'IGESR et lance une première enquête auprès des directeurs et directrices d'école. Par ailleurs, des livraisons de kits de petit matériel pédagogique sont en cours : 6 300 kits auront été livrés en 2023 et 1 800 écoles, sur 45 000, resteront à couvrir ; organisation de la semaine olympique et paralympique, dont l'édition 2023 a permis de toucher un million de jeunes dans 8 000 établissements. Ces différentes actions sont de nature et se situent à des degrés d'expérimentation ou d'avancement divers ; certaines restent à finaliser et à lancer d'ici les Jeux, comme celles qui seront retenues en lien avec le programme scolaire de billetterie populaire de l'État. Enfin, elles touchent différentes politiques publiques (éducation, formation, travail, sport, santé, culture).

Au-delà des actions en héritage des Jeux pour les jeunes, l'organisation de l'événement lui-même soulève des problématiques organisationnelles qui touchent l'éducation nationale en région parisienne, notamment pour ce qui concerne les Jeux paralympiques, qui auront lieu en période de rentrée scolaire. Parmi ceux-ci : la délocalisation d'examens de fin d'année scolaire en juin 2024 pour les zones concernées par la mise en place des sites olympiques ; la mobilisation des internats de lycées et résidences universitaires pour loger les forces de sécurité ; la fermeture d'établissements scolaires ou le report de la rentrée scolaire ; la fermeture ou le report de chantiers (les travaux de rénovation des bâtiments scolaires étant habituellement réalisés durant l'été).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

De façon générale, les recommandations de la Cour ont été ou sont en cours de mise en œuvre et la préparation de la livraison des Jeux est désormais entrée de plain-pied dans la phase opérationnelle, tant pour ce qui concerne les services de l'État que pour ce qui relève de la responsabilité du COJOP et des collectivités territoriales, au premier rang desquelles la ville de Paris. Les principaux ministères concernés (sport et jeux olympiques et paralympiques, intérieur, transports, santé, justice, affaires étrangères) sont désormais pleinement impliqués et opérationnels, de même que les services territoriaux de l'État, sous l'autorité du préfet de la région Île-de-France et des préfets de département, qui assurent la déclinaison territoriale de la préparation des Jeux, notamment dans les domaines des transports et, sous l'autorité du préfet de police de Paris, de la sécurité. La création à l'été 2022 d'une direction des opérations du COJOP et la montée en charge progressive de ses effectifs contribuent à l'accélération de la mise en œuvre opérationnelle de la préparation des Jeux que constate la Cour. Dans cette phase opérationnelle, il importe de maintenir une coordination interministérielle et de l'ensemble des acteurs forte, sous l'autorité du DIJOP, et d'assurer, au-delà des réunions périodiques du conseil olympique et paralympique présidé par le président de la République, la réunion régulière du comité interministériel présidé par la Première ministre aux fins de rendre les arbitrages nécessaires.

Le retard constaté par la Cour dans la signature des contrats de mise à disposition des sites et des marchés de livraison des Jeux est en passe d'être résorbé et ceux-ci devraient finalement être signés d'ici l'été 2023, soit un an avant le début des Jeux. Les négociations ont certes conduit à reporter les dates de signature, mais ont permis de réduire les coûts des contrats. À ce stade, l'écart par rapport au budget apparaît contenu, entre 10 et 13 M€. Ce surcoût devra être prioritairement compensé par des redéploiements et des économies nouvelles afin de préserver la réserve pour aléas.

Le plan global de sécurité des Jeux, qui s'appuie sur une analyse nationale des risques (ANR) régulièrement mise à jour, est désormais finalisé. L'actualisation du protocole de sécurité signé entre l'État et le COJOP, qui n'a pas remis en cause les grands équilibres du partage des responsabilités entre les parties prenantes, a notamment précisé l'organisation de certaines séquences (épreuves sur route, relai de la flamme, sites de rassemblements festifs), de même qu'elle a clarifié les responsabilités respectives de l'État, du COJOP et de la ville de Paris pour la cérémonie d'ouverture sur la Seine. Une annexe précise également l'articulation des structures de commandement de l'État, du COJOP et de la ville de Paris et notamment le dispositif de gestion de crise que la Cour estime à ce stade, pour ce qui concerne les services de l'État, complexe et qui mériterait d'être réexaminé et testé en conditions réelles.

Les plans de sécurité propres à chaque site sont par ailleurs en cours de finalisation et la phase de planification opérationnelle est désormais bien engagée. Celle-ci se heurte néanmoins aux incertitudes persistantes, nonobstant le plan d'action de grande ampleur mis en place par l'État pour stimuler les viviers de recrutement mais dont les résultats finaux restent incertains, quant à la capacité de la branche privée de la sécurité à relever le défi capacitaire des Jeux. Le recours, probable, aux forces de sécurité intérieure et aux armées pour pallier ce déficit doit donc être anticipé et des décisions prises au plus tard en octobre 2023 pour en assurer une planification rigoureuse, articulée avec le calendrier de passation des marchés de sécurité du COJOP, dont les premiers résultats ont confirmé les difficultés de la filière.

En ce qui concerne les transports, il convient de s'assurer que la gouvernance d'ensemble reste efficace, en veillant à décliner les actions à mener avec les acteurs opérationnels (RATP et SNCF notamment) et à maintenir la dimension interministérielle, en particulier pour les sujets nécessitant la mise en œuvre de séries d'actions distinctes, telle l'accessibilité des sites à vélo ou pour les personnes en situation de handicap. La Cour n'observe pas de dérive dans le calendrier de livraison des chantiers d'infrastructures indispensables à la bonne tenue des Jeux (notamment Éole/Porte Maillot, la Ligne 14 et le franchissement urbain Pleyel.) L'absence de marges de manœuvre calendaires pour ces chantiers exige que le suivi renforcé mis en place soit maintenu.

Il importe par ailleurs de finaliser les plans de transport pour les Jeux olympiques et pour les Jeux paralympiques, et leur déclinaison opérationnelle, notamment en cas de situations de service dégradé, pour lesquelles le dispositif de gestion de crise doit être établi, en articulation étroite avec celui relatif à la sécurité. Il convient également d'accélérer les travaux relatifs au pilotage de la demande de transport (TDM ou travel demand management), afin de réduire la demande de transports collectifs et routier par les usagers du quotidien, ainsi que les travaux relatifs à la gestion des flux dans les réseaux et sur l'espace public aux abords des sites et à leur sécurisation, y compris dans les zones aéroportuaires, et enfin d'organiser l'information des usagers pour faciliter l'acceptabilité de l'événement par la population.

Les coûts afférents aux transports, en particulier aux renforts d'offre nécessaires à la mise en œuvre des plans de transport et aux démarches de pilotage de la demande et de gestion des flux, doivent être précisés et leur financement assuré. Il en va de même s'agissant des coûts afférents à la sécurité.

La Cour formule en ce sens les recommandations suivantes :

- 2. réexaminer le dispositif de gestion de crise prévue par l'État afin d'en assurer la lisibilité et la bonne articulation avec les structures de gestion de crise du COJOP et de la ville de Paris (DIJOP, ministère de l'intérieur et des Outre-mer) ;*
 - 3. arbitrer le recours probable aux forces de sécurité intérieure et aux armées pour pallier le déficit des acteurs privés de la sécurité au plus tard en octobre 2023 ; en assurer une planification rigoureuse (DIJOP, ministère de l'intérieur et des Outre-mer, ministère des armées, COJOP) ;*
 - 4. finaliser au plus tard à l'automne 2023 les plans de transport des Jeux olympiques et des Jeux paralympiques et leur déclinaison opérationnelle, en situation normale et en situation perturbée (DIJOP, ministère des transports, IDFM, RATP, SNCF, PRIF, PP, COJOP) ;*
 - 5. accélérer la mise en place du pilotage de la demande de transport (DIJOP, ministère des transports, IDFM, RATP, SNCF, PRIF, PP, COJOP) ;*
 - 6. finaliser et tester les procédures de gestion de crise dans les transports en bonne coordination avec les dispositifs existants chez les opérateurs et en cohérence avec le dispositif de gestion de crise prévu par l'État (DIJOP, ministère des transports, IDFM, RATP, SNCF, ADP, PRIF, PP, COJOP).*
-

Chapitre III

La révision du budget pluriannuel du COJOP

Le 12 décembre 2022, le conseil d'administration du COJOP a adopté à l'unanimité un budget pluriannuel révisé en équilibre et porté à 4 380 M€, soit une nouvelle augmentation de 400,4 M€ (+ 10,1 %). Le budget ainsi modifié s'inscrit en progression de 573,2 M€ (+ 15,1 %) par rapport au budget de candidature, à périmètre courant¹¹⁷. 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 où elle a établi son premier rapport, la Cour n'a pu alors en apprécier la sincérité et la soutenabilité.

Dans son rapport de décembre 2022, après avoir examiné le calendrier et la méthode de préparation de cette révision budgétaire et pris connaissance du rapport du comité d'audit établi en juin 2022 à la demande du président du COJOP, la Cour avait estimé que le processus de révision budgétaire reposait sur des procédures d'information budgétaire et financière solides et que le conseil d'administration COJOP avait pu se prononcer en toute connaissance de cause.

Elle avait cependant observé que l'objectif d'assurer l'équilibre du budget et celui de maintenir voire de renforcer l'ambition du projet olympique de Paris 2024 ne paraissaient pas en l'état conciliables, en raison d'incertitudes substantielles sur les recettes attendues, notamment au titre des contrats de partenariat, et de risques majeurs identifiés en dépenses, amplifiées par l'accélération de l'inflation¹¹⁸.

Notant que des décisions restaient à prendre sur la livraison des Jeux et sur les niveaux de services compatibles avec les ressources du COJOP, et qu'il convenait de renforcer la coordination des partenaires pour circonscrire, voire éliminer les possibles transferts de charges de l'organisateur vers les pouvoirs publics, elle avait estimé indispensable que le comité d'organisation et l'État, garant en dernier ressort d'un éventuel déficit final, poursuivent, de façon coordonnée et avec fermeté, le dialogue engagé avec le CIO aux fins d'assurer, *in fine*, l'adéquation entre les ambitions du projet et les capacités financières disponibles.

¹¹⁷ + 673,8 M€ (soit + 17,7 %) à périmètre constant, des mesures de périmètres annulant des recettes et des dépenses liées au CIO ayant été prises en 2020 et 2022.

¹¹⁸ Le budget du COJOP ayant été établi en 2018 sur une hypothèse d'inflation moyenne de 1,4 % alors déjà largement dépassée.

La Cour avait en conséquence recommandé : (i) que 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 ; (ii) que les économies rendues possibles par une optimisation de l'organisation soient précisément documentées, en distinguant celles pouvant être décidées dans la période de préparation des Jeux, ou à la veille et pendant ceux-ci ; (iii) que des scénarios de réduction des dépenses précis et détaillés soient établis, permettant, le cas échéant, la mise en œuvre effective des dispositions prévues par la convention relative à la garantie de l'État ; (iv) que, compte tenu des incertitudes et risques alors identifiés, l'intégralité de la réserve pour aléas, dont il n'était pas démontré que le niveau soit suffisant pour assurer la couverture des risques probables, soit maintenue ; (v) que si les ressources de partenariat s'avéraient supérieures aux prévisions, elles soient prioritairement affectées à cette réserve plutôt qu'à de nouvelles dépenses.

Un coût global des Jeux qui reste à établir

La Cour avait indiqué ne pas être en mesure d'établir le coût global des Jeux et son impact total sur les finances publiques, en l'absence d'un recensement exhaustif et précis, au sein de l'État comme dans les collectivités hôtes, des dépenses d'investissement et de fonctionnement qui leur sont liées. Elle avait relevé la difficulté que représentait, pour la compréhension de ce coût et de son évolution depuis le budget de candidature, la présentation alors faite par le COJOP et les pouvoirs publics consistant à additionner le budget prévisionnel de la Solideo (établi en euros constants 2016) et celui du COJOP (établi en euros courants), mélangeant des recettes et dépenses publiques et privées de diverses natures établies sur des périmètres conventionnels évolutifs et en tout état de cause non représentatifs de l'ensemble des dépenses réellement engagées. Ce coût global reste à établir.

Lors de ses auditions devant la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat et la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, le Premier président a cependant indiqué que les contributions publiques identifiées dans les budgets de la Solideo et du COJOP comme pour des investissements réalisés à l'occasion des Jeux s'établissaient à ce stade à 2,4 Md€ et que le coût public final, intégrant notamment les coûts publics liés à la sécurité et les transports, devrait probablement s'établir, *in fine*, autour de 3 Md€.

Comme cela a été constaté pour les dépenses liées à la sécurité et aux transports (cf. *supra*), aucun progrès n'a été réalisé depuis lors dans l'identification des dépenses publiques hors budgets de la Solideo et du COJOP et dans les budgets des collectivités territoriales. La Cour n'est donc pas davantage en mesure d'évaluer le coût global des Jeux et de préciser, au-delà de cette première estimation, son impact final sur les finances publiques. À la date d'établissement du présent rapport, les engagements publics identifiés pour les Jeux ou à l'occasion des Jeux, s'élèvent à 2,6 Md€ (Solideo : 1 711,1 M€ ; investissements publics complémentaires des collectivités territoriales pour les Jeux et l'héritage : 113,2 Md€ ; investissements réalisés à l'occasion des Jeux : 360,4 Md€ ; subventions au COJOP : 170,6 M€ ; IDFM : 225 M€), hors autres dépenses de transport et dépenses de sécurité à la charge de l'État.

La Cour procédera en conséquence à cette évaluation dans le cadre de la préparation du rapport sur le bilan des Jeux que le Parlement lui a demandé de remettre le 1^{er} octobre 2025, ainsi que dans le cadre des contrôles qu'elle effectuera, jusqu'à leur liquidation, sur les comptes du COJOP et de la Solideo et qui porteront notamment sur l'exécution et la régularité de leurs marchés publics.

La Cour réitère donc sa recommandation n° 15 visant à ce que, au-delà de la maquette financière de la Solideo et du budget du COJOP, l'ensemble des coûts en investissement et en fonctionnement engagés pour les Jeux et à l'occasion des Jeux soient consolidés.

I - Une procédure de révision transparente et rigoureuse, un déficit à résorber plus important que prévu

La procédure de révision budgétaire conduite en 2022 de façon sincère et rigoureuse par le COJOP, avec une forte implication de l'État, a fait apparaître des besoins en dépenses nettement supérieurs à ce qui était anticipé et substantiels par rapport au budget de candidature. Le budget révisé s'établit en augmentation de plus de 10 % par rapport au budget révisé de 2020 et de 15,1 % par rapport au budget de candidature. L'équilibre prévisionnel a été maintenu au prix d'efforts substantiels d'économies et grâce à des arbitrages politiques partagés entre le COJOP, le CIO, l'État et les collectivités territoriales.

A - Une préparation de la révision budgétaire articulant analyses techniques et arbitrages politiques, avec une forte implication de l'État

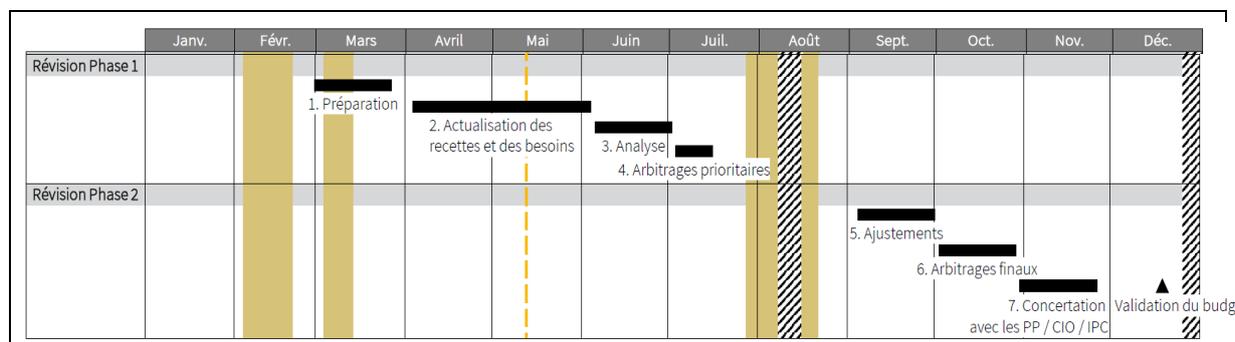
La révision budgétaire programmée de 2022 a fait suite à une première révision intervenue en 2020, suivie d'un ajustement budgétaire en 2021, qui avaient déjà augmenté le budget pluriannuel initial, adopté en 2018 conformément au budget de candidature, de 4,5 %. Cette nouvelle révision budgétaire offrait, à dix-huit mois des Jeux, la dernière possibilité 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. La Cour avait en effet constaté que l'exercice, qu'elle avait recommandé en 2021¹¹⁹, 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 dépenses, pour garantir l'équilibre budgétaire du COJOP, n'avait été conduit que de façon limitée et sommaire.

Cette dernière révision budgétaire a été engagée dès le début de l'année 2022, alors même que nombre d'hypothèses de dimensionnement des opérations d'organisation, d'aménagement et de gestion des sites de compétition et de chiffrage des dépenses afférentes, étaient encore en cours d'arbitrage. Elle a par ailleurs été réalisée dans un contexte économique défavorable, marqué par une dynamique d'inflation sans précédent depuis de nombreuses années et des tensions affectant certains marchés de fournitures indispensables à l'organisation de la manifestation. Déséquilibrant les prévisions de revenus et les prévisions de dépenses du COJOP, ces facteurs exogènes ont compliqué l'exercice de révision budgétaire, qui a donc nécessité la mise en place d'une procédure robuste et une implication de toutes les parties prenantes (COJOP, CIO, IPC, État et collectivités territoriales).

Le COJOP a établi en janvier 2022 un calendrier de révision (cf. le schéma n° 3) et une méthode qui ont été globalement respectés et permis l'adoption par le conseil d'administration d'un budget révisé maintenu en équilibre en décembre 2022.

¹¹⁹ Cf. le référé au Premier ministre S2021-0766 du 9 avril 2021 sur la gouvernance budgétaire et financière des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024.

Schéma n° 3 : calendrier prévisionnel de la révision budgétaire



Source : COJOP

Une première phase interne a, entre mars et juillet 2022, mobilisé l'ensemble des directions du COJOP, qui ont procédé à une actualisation des recettes et des besoins par département. Cette première phase a été accompagnée d'une procédure d'audit approfondi conduit, à la demande du président du COJOP, par le président du comité d'audit du COJOP. Le rapport correspondant a été établi en juin 2022 et communiqué au conseil d'administration le 12 juillet 2022.

Le rapport du comité d'audit de juin 2022

Conformément à la demande du président du COJOP, le rapport du comité d'audit a porté une appréciation sur la soutenabilité des prévisions budgétaires, en recettes et en dépenses, sous la contrainte de l'équilibre budgétaire.

S'agissant des revenus, le comité d'audit a estimé qu'il n'était pas alors possible d'affirmer que l'intégralité de l'objectif de revenus commerciaux fixé serait atteint, trop d'hypothèses restant ouvertes pour toutes les catégories de revenus (risque avéré de non-consommation partielle des prestations apportées par les partenaires TOP du CIO ; incertitude sur le programme national de partenariats ; surestimation probable des revenus de licence ; revenus additionnels d'hospitalités non assurés). La signature d'un sixième contrat de partenaire de rang 1 et la maximisation des revenus de billetterie, dont seule l'efficacité de la politique de commercialisation mise en œuvre permettrait de déterminer l'amplitude, paraissaient indispensables pour atteindre l'objectif fixé dans le budget pluriannuel voté en décembre 2021.

S'agissant des dépenses, après avoir constaté que le COJOP s'était doté d'un dispositif structuré et performant de pilotage et de maîtrise de ses dépenses ainsi que d'un processus méthodique d'identification, de classification et d'évaluation des risques budgétaires auxquels il était exposé, le comité d'audit a estimé les besoins de financement de l'organisation nettement supérieurs aux possibilités offertes par les revenus et la réserve pour aléas. Il a jugé que cette tension, prévisible, sur l'équilibre budgétaire, ne résultait pas d'un dérapage ou d'une absence de maîtrise des dépenses prévues au budget, mais, pour l'essentiel, de la difficulté à faire coïncider les ressources financières disponibles avec les exigences de niveaux de service requises par le CIO d'une part, les ambitions dévolues à certains projets d'autre part, ainsi qu'avec les surcoûts engendrés par la réapparition d'un phénomène inflationniste et de pénurie majeur au niveau mondial.

Les marges de manœuvre dont dispose le COJOP étant 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, et 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 relevaient, selon le comité d'audit, 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 devait susciter des tensions avec le CIO et les fédérations internationales ; le renoncement éventuel à des opérations programmées et non encore engagées, jugées non essentielles au 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.

Sur la base des besoins exprimés par les directions, le COJOP a, en lien avec le comité international olympique (CIO) et le comité international paralympique (IPC), procédé à de premiers arbitrages internes sur des mesures d'économies et des mesures d'optimisation sur les dépenses et les recettes, qui laissent néanmoins subsister une impasse de financement substantielle. Le 19 juillet 2022, le COJOP a transmis une note d'étape à la ministre des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, dans la perspective de la réunion du conseil olympique et paralympique, présidé par le président de la République, qui s'est tenue le 25 juillet 2022.

Relevant que la trajectoire de revenus, qu'il estimait pouvoir être tenue malgré le contexte économique, offrait peu de perspectives de revenus supplémentaires et que les hypothèses de dépenses, désormais solidement documentées, ne recelaient pas un potentiel d'économies significatif compte tenu des obligations liées au contrat de ville-hôte et au cahier des charges du CIO, le COJOP a indiqué rechercher de nouvelles économies et estimé nécessaire de mobiliser dès à présent une partie de la réserve pour aléas. Pour autant, il a signalé qu'il subsisterait un besoin de financement résiduel dont la résorption supposait, selon lui, un soutien indispensable de l'État et du CIO pour majorer les recettes et alléger les coûts du projet.

Le principe selon lequel « *les Jeux financent les Jeux* » ayant été réaffirmé par toutes les parties lors de la réunion du conseil olympique et paralympique de juillet 2022, un examen détaillé des hypothèses budgétaires sous-tendant ce déficit prévisionnel a alors été conduit de façon conjointe par le COJOP, la DIJOP et la direction du budget, en étroite articulation avec le comité d'audit chargé par ailleurs, conformément aux statuts du COJOP, de donner un avis sur le projet de budget révisé avant son adoption par le conseil d'administration¹²⁰.

À la suite de cet examen, conduit en toute transparence entre l'État et le COJOP, une deuxième phase a été engagée pour procéder aux ajustements et propositions d'arbitrages finaux assurant le maintien de l'équilibre budgétaire prévisionnel, avant une ultime phase de

¹²⁰ Celui-ci, présidé par le préfet Jacques Lambert et auquel participent un représentant de l'État et un représentant de la ville de Paris, a tenu pour sa part sept réunions plénières sur le processus de révision budgétaire afin d'examiner la sincérité des prévisions en recettes et en dépenses et a remis son rapport assorti de huit annexes le 5 décembre 2022. Un cycle de réunions techniques d'un mois s'est ouvert le 27 septembre, qui a permis à un binôme de membres du comité d'audit et de représentants de l'État d'examiner en détail les segments du budget du COJOP, les demandes présentées par les directions et les risques retenus ou écartés.

concertation en novembre avec le CIO, l'IPC et les pouvoirs publics. Ce cycle de discussions au niveau politique, engagé le 27 octobre 2022 lors d'une réunion réunissant la ministre des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, le DIJOP, le cabinet du président de la République et la direction générale du COJOP, s'est conclu le 7 novembre 2022 lors d'une première réunion autour du directeur de cabinet de la Première ministre, précédant des échanges avec le CIO et l'IPC, qui ont eu lieu les 9 et 16 novembre 2022.

L'ensemble de ces discussions, conduites également avec les principales collectivités territoriales parties prenantes (ville de Paris, région Île-de-France et métropole du Grand Paris), rigoureusement documentées, ont conduit à un schéma budgétaire équilibré, partagé entre les acteurs, qui a été validé par le bureau exécutif du COJOP le 22 novembre 2022, puis adopté par son conseil d'administration le 12 décembre 2022. En parallèle, les modalités d'intervention de l'État ont été validées lors d'une réunion autour du directeur de cabinet de la Première ministre le 21 novembre 2022 puis, formellement, lors d'une réunion interministérielle le 8 décembre 2022.

B - Des écarts substantiels en dépenses par rapport au budget de candidature

Au terme du processus de révision budgétaire et au prix d'arbitrages conséquents d'optimisations (32,5 M€), d'économies internes décidées unilatéralement en première phase par le COJOP puis lors des arbitrages finaux (à hauteur de respectivement 195,2 M€ et 28 M€), de transferts de charges vers les pouvoirs publics (40 M€), d'autres optimisations à réaliser par le CIO (30 M€) et d'un prélèvement de 115 M€ sur la réserve, l'augmentation des dépenses du budget du COJOP a été limitée à 400,5 M€¹²¹. L'écart par rapport au budget initial du COJOP de 2018 s'élève donc à 573,2 M€¹²².

Quatre postes de dépenses expliquent l'essentiel de l'augmentation de la dépense prévisionnelle depuis 2018 : *Sites et infrastructures* (+ 98,3 M€, soit + 10,4 %) ; *Service aux Jeux* (+ 230,8 M€, soit + 39,2 %) ; *Ressources humaines* (+ 165,9 M€, soit + 31,3 %) ; *Technologies et systèmes d'information* (+ 135,9 M€, soit + 35,7 %) ¹²³.

Ces évolutions substantielles par rapport au budget de candidature doivent être explicitées, d'autant que le processus de remontée des demandes initiales des départements du COJOP, conduit de façon rigoureuse et sérieusement documenté, ne peut *a priori* être remis en cause.

¹²¹ + 440,5 M€ hors réserve pour aléas et provision pour inflation.

¹²² + 598,8 M€ hors réserve pour aléas et provision pour inflation.

¹²³ Cf. l'annexe n° 4, évolution du budget prévisionnel du COJOP de 2019 à 2022. Le budget « *Sites et infrastructures* », initialement fixé à 944 M€ et qui avait été abaissé en 2020 à 836,7 M€, pour tenir compte de l'optimisation alors réalisée des sites, a été relevé en 2021 et 2022 de 201,6 M€, essentiellement du fait d'un coût plus élevé de l'aménagement des sites. Le budget « *Service aux Jeux* » a été porté de 588 M€ à 818,8 M€ (en raison principalement d'une réévaluation du budget « *Sécurité* » de près de 100 M€ dès 2020 puis de 24 M€ en 2022 pour s'établir à 319,6 M€), d'autres surcoûts étant constatés pour près de 100 M€ sur l'hébergement, les arrivées/départs de personnes accréditées, la restauration et la logistique. Le budget « *Technologies et systèmes d'information* », initialement fixé à 472 M€ et revu à la baisse en 2019 pour s'établir à 381 M€, a été augmenté de 93,6 M€ en 2020 et réévalué en 2022 de 37 M€ pour s'établir désormais à 516,9 M€.

À la demande du comité d'audit et pour comprendre les moteurs de la forte hausse affectant les demandes budgétaires, supérieures à 800 M€ au terme de cette première phase¹²⁴, la direction du COJOP a cherché à en identifier les causes principales, sur la base de demandes brutes des directions finalement nettement supérieures à ce qu'avait anticipé le comité d'audit dans son rapport de juin 2022 et avant prise en compte de toute mesure d'économie ou d'optimisation¹²⁵. Celles-ci concernaient principalement la masse salariale (107 M€), la complexité du cahier des charges (188 M€), des ajustements de la budgétisation initiale (147 M€), l'impact des partenaires TOP (88 M€) et l'inflation (195 M€), l'évolution du projet ne représentant que 68 M€.

Comme l'a indiqué le comité d'audit dans son rapport au conseil d'administration de décembre 2022, de telles évolutions, sur des domaines qui relèvent pour les trois premiers de la seule responsabilité du COJOP, interrogent, non sur le principe d'écarts par rapport au budget de candidature établi en 2016 pour un projet complexe et conduit au long court sur huit ans, mais par leur ampleur, alors même que les optimisations décidées depuis 2018, notamment sur le plan directeur des sites, auraient déjà conduit, selon le CIO, à des économies substantielles¹²⁶.

L'évolution du projet n'est manifestement pas en cause. Seul le choix politique, partagé par le CIO, le COJOP et les pouvoirs publics (État et ville de Paris), d'organiser les cérémonies d'ouverture des Jeux olympiques sur la Seine et celle des Jeux paralympiques Place de la Concorde, non prévues à l'origine, ainsi que d'étendre le parcours de la Flamme, ont conduit à une augmentation de dépenses, en tout état de cause limitée (40 M€). Cette évolution substantielle des coûts ne résulte pas davantage d'une dérive résultant d'une absence de rigueur dans la mise en œuvre du projet.

Si une part de l'augmentation de la dépense par rapport au budget de candidature (195 M€ sur 573 M€, soit un peu plus du tiers) résulte d'une inflation non anticipée, exogène à l'organisation des Jeux¹²⁷, la part la plus significative des surcoûts constatés dans l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques découle d'une sous-estimation notoire du budget de candidature. C'est en particulier le cas pour le budget des ressources humaines, qui est passé de 530 M€ en 2018 à 695 M€ en 2022, traduisant une méconnaissance originelle de la traduction concrète du cahier des charges du CIO dans l'organisation et la gestion des sites par le comité d'organisation. D'autres surcoûts non anticipés, notamment sur la sécurité et sur les technologies et systèmes d'information, s'expliquent davantage par l'évolution des menaces et des exigences nouvelles qui en découlent. Enfin, les surcoûts constatés en ce qui concerne les aménagements des sites et infrastructures et les services aux Jeux (hors sécurité) tiennent pour partie aux conditions de marché ayant conduit à des augmentations de prix non anticipées.

¹²⁴ Soit, en tenant compte des augmentations intervenues en 2020 et 2021, près de 1 Md€ de dépenses prévisionnelles supplémentaires depuis le budget de candidature sur 3,5 Md€ de dépenses prévisionnelles initiales hors réserve pour aléas.

¹²⁵ Le comité d'audit a validé cette classification, certes perfectible compte tenu de la porosité des frontières entre certaines causes, qui assure une représentation suffisamment approchée de la réalité.

¹²⁶ Estimées par le CIO à 285 M€ en dépenses, celui-ci faisant par ailleurs valoir que diverses mesures (contribution du programme TOP, libération de diverses catégories marketing et expansion du périmètre pour supporter le programme de partenariats domestiques du COJOP et revenus additionnels liés au nouveau modèle mondial d'hospitalités et de billetterie) auraient permis d'augmenter les ressources du COJOP dans une fourchette potentielle de 330 à 530 M€.

¹²⁷ L'impact de cette sur-inflation sur le budget pluriannuel a fait l'objet d'une note détaillée du COJOP justifiant, sur la base des indices connus ou anticipés par différents organismes externes (Insee, OCDE, Banque de France, BCE), la sur-inflation cumulée au-delà de l'inflation prévisionnelle intégrée dans le budget initial de 1,4 % par an. L'inflation « normale » cumulée de 2022 à 2025 s'établit à 5,72 % (base 100 2021) et l'inflation cumulée sur la base des prévisions des organismes à 12,57 % (4,05 % en 2022 et 2,8 % en 2023 et en 2024).

L'argument avancé pour justifier ces écarts, selon lequel le budget de candidature a été construit sur la base de ratios issus des précédentes éditions et, *a fortiori*, celui selon lequel cette évolution des dépenses par rapport au budget de candidature s'inscrit, hors inflation exceptionnelle, dans les fourchettes habituellement constatées pour les grandes manifestations internationales (de l'ordre de 20 %), ne peuvent être retenus. L'augmentation substantielle des coûts de la manifestation résulte en effet des exigences et de la complexité du cahier des charges du CIO nonobstant l'objectif de la « *nouvelle norme* » adoptée en 2020 de produire des Jeux « *sobres à coût maîtrisé* » et des difficultés rencontrées pour diminuer les niveaux de service, soit du fait d'une volonté partagée du CIO, du COJOP et des pouvoirs publics de maintenir l'ambition du projet, soit plus prosaïquement par la nécessité d'assurer le bon déroulement des Jeux.

La responsabilité des différents acteurs (CIO, comité de candidature, pouvoirs publics) dans la phase de construction du budget de candidature est donc engagée dans cette « *dérive* » des coûts par rapport aux estimations initiales. Celles-ci ont été manifestement minorées, notamment pour ce qui concerne la réserve pour aléas, pour répondre à la contrainte politique d'afficher alors un budget de candidature maîtrisé, supposé plus facilement acceptable par l'opinion publique, mais qui se révèle finalement impossible à tenir, grevant d'autant son acceptabilité sociale au moment de l'événement.

C - Un équilibre prévisionnel maintenu par des arbitrages politiques partagés

La consolidation de l'actualisation technique en recettes et en dépenses à laquelle les directions du COJOP ont procédé entre mars et juillet 2022 (+ 818,7 M€ en dépenses et + 129,8 M€ en recettes) a fait apparaître, avant toute mesure d'optimisations et d'économies, un besoin de financement de 668,9 M€. Les arbitrages internes rendus au cours de l'été 2022 par la direction du COJOP, en lien avec le CIO et l'IPC, ont ramené ce besoin de financement à 449,2 M€. Cette réduction a résulté pour partie d'une optimisation complémentaire des recettes, à hauteur de 44,5 M€, et surtout de mesures d'économies, précisément documentées, à hauteur de 195,2 M€¹²⁸. Le COJOP a dès lors estimé indispensable de faire appel à la réserve pour aléas à hauteur de 115 M€ et procédé en sus à une première augmentation volontariste de 50 M€ des revenus issus des partenariats domestiques, ramenant le besoin de financement résiduel à 284 M€.

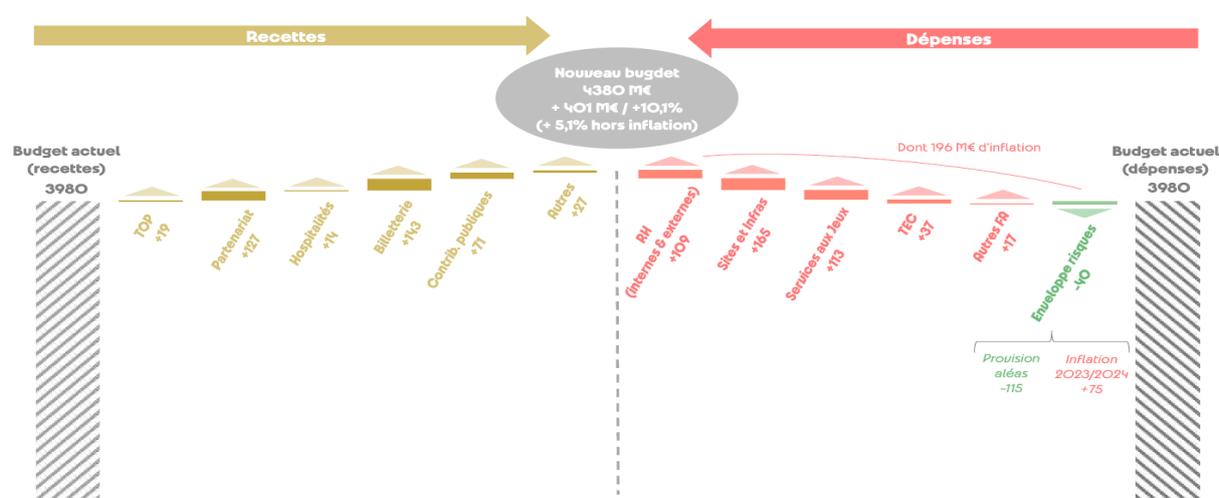
Sur ces bases, ont été engagées les négociations évoquées ci-avant, avec pour objectif de maintenir l'équilibre du budget pluriannuel du COJOP grâce à un effort partagé entre les parties prenantes (COJOP, CIO, État, collectivités territoriales) :

¹²⁸ Dont 45 M€ résultant de la suppression de la gratuité des transports en Île-de-France pour les spectateurs titulaires de billets.

- le COJOP s'est engagé à réaliser des économies supplémentaires à hauteur de 28 M€ et a rehaussé les objectifs de revenus de 25 M€ sur la billetterie et de 50 M€ sur les partenariats domestiques, en tenant compte de l'engagement pris par l'État de mobiliser de grandes entreprises françaises à cette fin, soit un effort total en recettes et dépenses de 103 M€ ;
- le CIO s'est engagé pour sa part sur une augmentation des ressources issues du programme de partenariat TOP de 20 M€ (en compensation de la non-consommation de prestations en nature des partenaires TOP) et sur un allègement du cahier des charges à hauteur de 50 M€, soit un effort total en recettes et dépenses de 70 M€ ;
- l'État s'est engagé sur une augmentation de sa contribution au financement des Jeux paralympiques de 44,5 M€ et sur le transfert à sa charge de dépenses liées à l'héritage (voies olympiques et divers achats de matériel) et à la lutte anti-dopage pour un montant total de 25,5 M€¹²⁹, soit un effort total de 70 M€ ;
- la ville de Paris et la région Île-de-France ont augmenté leur participation au financement des Jeux paralympiques de 5,6 M€ chacune et la métropole du Grand Paris a apporté une contribution nouvelle de 30 M€¹³⁰, soit un effort total de 41,2 M€.

Il en est résulté un schéma d'équilibre en dépenses et recettes du budget pluriannuel révisé porté à 4 380 M€ par une augmentation des recettes et des dépenses de 400,4 M€.

Schéma n° 4 : schéma d'équilibre du budget pluriannuel révisé (en M€ de 2021 à 2022)



Source : COJOP d'après la note présentée au conseil d'administration du 12 décembre 2022

¹²⁹ Dont 12,5 M€ de matériels sportifs financés par le ministère des sports et des Jeux olympiques et paralympiques et l'ANS, 8 M€ pour l'équipement du laboratoire antidopage français et 5 M€ pour les voies olympiques.

¹³⁰ Dont 15 M€ de prise en charge de dépenses pour l'aménagement de la Plaine Saulnier et 15 M€ de subvention pour les Jeux paralympiques.

- Les partenariats TOP du CIO augmentent de 19 M€ en compensation de la non-consommation de prestations en nature des partenaires TOP et grâce à l'apport d'un nouveau partenaire TOP et à deux apports complémentaires sur des partenariats existants pour répondre aux surcoûts de fourniture.
- Les partenariats domestiques augmentent de 127 M€, l'État s'étant engagé à accompagner le COJOP dans la sollicitation de grands groupes français et la signature d'un dernier partenariat de rang 1, toujours en cours de discussion, étant supposée acquise.
- Les revenus d'hospitalités augmentent de 14 M€, du fait d'une estimation à la baisse du coût de sécurisation par le CIO du droit d'accès des comités nationaux olympiques aux territoires des trois prochaines olympiades.
- La billetterie progresse de 143 M€ grâce, notamment, à des hausses de tarifs sur les sessions les plus demandées et les catégories les plus élevées, à la nouvelle version des plans d'aménagement des sites de compétition, qui permet d'augmenter les jauges commercialisables des sites temporaires, et à la diminution des sièges dits réservés.
- Les contributions publiques progressent de 71 M€ *via* une augmentation des subventions publiques pour le financement des Jeux paralympiques (45,5 M€ pour l'État, 11 M€ répartis à parts égales entre la ville de Paris et la région Île-de-France et 15 M€ pour la métropole du Grand Paris).
- Le budget « *Sites et infrastructures* » augmente de 165 M€ pour tenir compte des coûts d'aménagement des sites, revus fortement à la hausse en raison d'un meilleur chiffrage des installations et du coût des marchés (+ 113 M€), des coûts d'approvisionnement d'énergie électrique (+ 28 M€), des coûts de mise à disposition des sites (+ 23 M€).
- Le budget « *Ressources humaines* » augmente de 109 M€ pour assurer le recrutement des effectifs nécessaires à la livraison des Jeux (+ 50 M€), donner suite aux négociations avec les titulaires de marchés de livraison des Jeux (+ 30 M€) et, comme la Cour l'avait demandé, prendre en compte le coût du congé de reclassement qui s'impose au COJOP (+ 25 M€).
- Le budget « *Services aux Jeux* » augmente de 113 M€ pour abonder notamment le financement des budgets restauration (+ 26 M€), sécurité (+ 24 M€), logistique (+ 23 M€), arrivées et départs dans les aéroports (17 M€) et hébergement (11 M€).
- Le Budget « *Technologie et systèmes d'information* » augmente de 37 M€ du fait de coûts supplémentaires du parc informatique et de la cybersécurité.
- La réserve pour aléas, mobilisée à hauteur de 115 M€ pour couvrir ces nouvelles dépenses, est ramenée à 200 M€.
- Une provision de 75 M€ est instituée pour absorber les coûts quasi-certains de l'inflation qui n'ont pas encore été intégrés dans les prévisions de dépenses des différentes directions du COJOP.

Le conseil d'administration du COJOP s'est donc prononcé en toute connaissance de cause sur les décisions politiques nécessaires au maintien de l'équilibre budgétaire des Jeux et à la maîtrise de leur coût, ainsi que sur les risques auxquels ce budget reste exposé dans son exécution.

La procédure de révision budgétaire a été robuste, conduite de manière sincère et transparente et a reposé sur une information budgétaire et financière solide et étayée. Les échanges entre les parties (COJOP, CIO, État et collectivités territoriales) ont été nourris et continus et ont permis d'aboutir à un consensus politique qui témoigne de la volonté des parties de maintenir en l'état un budget équilibré en recettes et en dépenses.

La progression des dépenses depuis le budget de candidature a résulté pour une part d'une inflation nettement supérieure à celle anticipée, exogène à l'organisation des Jeux. Les deux tiers de cette augmentation proviennent par ailleurs, non pas d'une dérive en gestion ou d'une évolution inconsidérée du projet, mais d'une sous-estimation évidente du budget de candidature et d'une méconnaissance de la complexité du cahier des charges du CIO et de la difficulté de le remettre en question.

Le maintien d'un budget prévisionnel équilibré a été atteint au prix de mesures d'économies et d'optimisations, précisément documentées mais qui restent à réaliser, à hauteur de 266 M€. Il résulte également d'une augmentation substantielle, pour partie volontariste, des prévisions de recettes commerciales du COJOP, à hauteur de 330 M€ (dont partenariats domestiques, billetterie et hospitalités à hauteur de 284 M€ et programme TOP du CIO pour 19 M€). Il suppose enfin de nouvelles contributions publiques, justifiées par le besoin de financement des Jeux paralympiques à hauteur de 70 M€, qui ne peut être contesté, mais également par des transferts de charges vers les pouvoirs publics, à hauteur de 40 M€.

Le financement des Jeux paralympiques

Le principe, réaffirmé lors de la réunion du conseil olympique et paralympique du 22 juillet 2022, selon lequel « *les Jeux financent les Jeux* », s'applique pleinement aux Jeux olympiques, mais partiellement aux Jeux paralympiques. Ceux-ci n'étant pas en mesure, en eux-mêmes, d'atteindre l'équilibre économique, la « *solidarité olympique* » se traduit par l'affectation d'une partie des revenus commerciaux tirés des Jeux olympiques à la couverture des coûts dits incrémentaux des Jeux paralympiques¹³¹. Ce financement ne pouvant néanmoins suffire, les comités d'organisation bénéficient, lors de chaque édition depuis les Jeux d'Athènes de 2004, d'une subvention d'équilibre des pouvoirs publics couvrant au moins 50 % de leurs coûts incrémentaux.

Le budget de candidature de Paris 2024, établi en 2016, a proposé, pour des raisons supposées vertueuses visant à peser le moins possible sur les finances publiques, de fixer cette subvention d'équilibre à moins de 25 % du coût incrémental alors affiché pour les Jeux paralympiques (soit 100 M€, dont 80 M€ pris en charge par l'État, sur 414 M€ de budget prévisionnel). Le COJOP a estimé que le renforcement de l'ambition donnée aux Jeux paralympiques et le choc majeur d'inflation auquel il devait faire face ne permettaient plus de tenir cet équilibre, le déficit prévisionnel des Jeux paralympiques s'établissant désormais à 178 M€ (448 M€ de recettes et 626,5 M€ de dépenses)¹³². Les subventions publiques inscrites dans le budget prévisionnel (100 M€) ne représentaient donc plus que 16 % du coût incrémental des Jeux paralympiques. La décision de porter les subventions publiques de 100 M€ à 170 M€ conduit à une subvention d'équilibre de 27 %, un taux proche de celui retenu en phase de candidature et qui reste sensiblement inférieur à celui de 50 % constaté lors des Jeux de Londres de 2012.

¹³¹ Soit une fraction seulement des coûts d'organisation, définie par convention, quand les coûts directs ne peuvent être retracés.

¹³² À comparer au budget de candidature établi en équilibre en recettes et en dépenses à 414,4 M€ (11 % du budget pluriannuel global) et alors équilibré par les subventions publiques, soit une augmentation en dépenses de 212,1 M€ portant le coût des Jeux paralympiques à 626,5 M€, soit 14 % du budget pluriannuel global.

II - Un budget révisé contraint dont la soutenabilité exige un suivi rigoureux de son exécution

La volonté des parties de maintenir une ambition forte pour les Jeux de Paris 2024 et d'en faire une grande réussite, le maintien d'exigences élevées par le CIO dans son cahier des charges et les difficultés dès lors rencontrées pour réduire les niveaux de service, ainsi que l'impossibilité manifeste, à dix-huit mois des Jeux, de remettre en question certaines des modalités d'organisation des sites olympiques, n'ont pas permis, selon le COJOP et la DIJOP, d'identifier de nouvelles et significatives mesures d'économies, au-delà de celles arbitrées au cours du processus de révision budgétaire.

Le budget pluriannuel révisé de décembre 2022 ne présente dès lors, à cahier des charges constant, aucune marge de manœuvre substantielle et son exécution est désormais soumis à une contrainte forte, sous peine de ne pouvoir en assurer l'équilibre final.

Cette situation impose à chacune des parties prenantes de tenir impérativement ses engagements. Cela vaut bien évidemment pour ce qui concerne les objectifs de ressources supplémentaires, mais cela nécessite encore davantage un strict respect en dépenses des budgets alloués par direction du COJOP. Cet impératif suppose un dispositif de suivi rigoureux de la réalisation des économies décidées, voire de nouvelles mesures d'économies et de redéploiement auxquelles le COJOP et le CIO devront se contraindre.

L'avis du comité d'audit sur le budget révisé de décembre 2022

Le comité d'audit a établi le 5 décembre 2022 un avis circonstancié sur le projet de budget révisé qui a été soumis au vote du conseil d'administration du COJOP le 12 décembre 2022¹³³. Il a estimé que ce dernier exercice de revue des dépenses pluriannuelles et des revenus liés à l'organisation des Jeux avait été une épreuve de vérité difficile, au demeurant inévitable. Le creusement d'un déséquilibre entre les prévisions de recettes et de dépenses du COJOP, prévisible comme il l'avait constaté dans son rapport de juin 2022 mais ayant dépassé en intensité ce qui était attendu, a contraint le comité d'organisation à une révision en profondeur de ses grandes options budgétaires.

Au-delà des causes exogènes, sur lesquelles le comité d'organisation n'a pas ou peu de prise (impossibilité de mobiliser l'intégralité des prestations des partenaires TOP annoncées par le CIO ; impact d'une sur-inflation estimée à 195 M€, dont 120 M€ déjà constatés comme inéluctables et intégrés dans les dépenses et 75 M€ de provisions pour absorber les surcoûts à venir), le comité d'audit a estimé que le travail réalisé d'optimisations et d'économies sur les dépenses, portant sur plus de 150 lignes, allant de quelques milliers d'euros à 45 M€ (suppression de la gratuité des transports), avait été aussi loin que possible, dans la limite fixée de ne pas remettre en question l'ambition du projet et ses fondamentaux. Il a cependant relevé que bon nombre d'entre elles, fruit d'un volontarisme louable, supposait un accord et/ou une négociation préalable avec des partenaires extérieurs (CIO, OBS, État, IDFM) non formellement conclues. Il a également relevé que l'adéquation de moyens budgétaires contraints aux exigences opérationnelles de la livraison des Jeux serait soumise à une forte pression en exécution, qui devrait en conséquence être soigneusement surveillée et contrôlée, notamment sur la masse salariale.

¹³³ Le comité d'audit a tenu sept réunions plénières entre le 22 septembre 2022 et le 30 novembre 2022, au cours desquelles il a examiné, d'une part, les recettes prévisionnelles et, d'autre part, les dépenses, réparties en sept blocs (Ressources humaines et masse salariale ; Sites et infrastructures dont VUA et EDM ; Services aux Jeux ; Technologies et systèmes d'information ; Marque, engagement et cérémonies ; Opérations ; Autres directions) pris en charge par des binômes qui ont conduit un travail approfondi en lien avec les directions opérationnelles concernées et la direction des finances et de l'administration.

Le comité d'audit a jugé que, hors partenariats nationaux et billetterie, les mesures d'optimisation des revenus étaient plausibles mais non encore garanties et qu'un suivi attentif des lignes correspondantes devrait être mis en œuvre. Il a estimé l'objectif de 1 239 M€ de recettes de billetterie et d'hospitalités ambitieux mais non déraisonnable, la seule marge de manœuvre résidant selon lui dans le taux de remplissage des sites (fixé à 76 % pour les Jeux olympiques et 67 % pour les Jeux paralympiques). Il a en revanche émis une réserve sur l'objectif retenu de partenariats domestiques, qui constitue selon lui une zone de risques sérieuse. Pour le comité d'audit, la soutenabilité de ce budget révisé, construit sur un équilibre entre la préservation des ambitions du projet, l'atteinte des objectifs opérationnels et l'exigence de maîtrise des dépenses et de revenus, repose notamment sur la capacité du comité d'organisation à tenir ses objectifs de partenariat national et à mettre en œuvre toutes les économies et optimisations décidées. Il a souligné qu'elle dépendrait également de l'impact final de l'inflation au terme du projet, difficile à anticiper et qui suppose donc un suivi très rigoureux de l'utilisation de la provision constituée à cette fin. Prenant acte de la nécessité de mobiliser une partie de la réserve pour aléas, il s'est enfin interrogé sur l'adéquation de la réserve résiduelle (200 M€) aux risques encourus et a relevé l'absolue nécessité d'en préciser les modalités de recours et le suivi de la consommation.

Il a *in fine* émis un avis favorable sur le projet de budget présenté au conseil d'administration, alertant néanmoins sur le fait que ce budget sous tension, hors réserve pour aléas, n'offrait plus de marges de manœuvres et n'autorisait pour la suite aucun accident de parcours.

A - Un objectif de ressources plausible, qui reste à sécuriser

Les ressources prévisionnelles du COJOP s'établissent désormais comme suit :

Tableau n° 1 : ressources du COJOP (budget révisé 2022)

<i>En M€</i>	
<i>Contribution du CIO</i>	750,0
<i>Programme de partenariat TOP du CIO</i>	487,5
<i>Partenariat national</i>	1 226,3
<i>Billets et hospitalités</i>	1 422,9
<i>dont billets</i>	1 239,8
<i>dont hospitalités</i>	183,1
<i>Licences et merchandising</i>	129,8
<i>Contributions publiques</i>	170,6
<i>Loteries</i>	16,0
<i>Autres revenus</i>	176,8
Total	4 380,0

Source : COJOP

L'évolution des ressources prévisionnelles, depuis l'établissement du budget de candidature, provient, pour l'essentiel, d'une contribution supplémentaire du programme de partenariat TOP du CIO de 89,7 M€ (+ 22,5 %), d'une augmentation des revenus de billetterie et d'hospitalités de 283 M€ (+ 24,8 %) et des partenariats domestiques de 138,5 M€ (+ 12,7 %), ainsi que de nouvelles contributions publiques pour les Jeux paralympiques à hauteur de 70 M€ (+ 70 %), la contribution de base du CIO étant restée stable.

À fin mars 2023, ces ressources étaient sécurisées à hauteur de 3 116 M€, soit 71,1 %.

- Les contributions du CIO (1 237,5 M€, soit 28,3 % du budget) sont désormais complètement sécurisées, les engagements pris et confirmés dans le cadre de la révision budgétaire par le CIO n'étant pas susceptibles d'être remis en question.
- Il en est de même des contributions publiques (170,6 M€, représentant 3,9 % du budget) sur lesquelles se sont engagées l'État, la ville de Paris, la région Île-de-France et la métropole du Grand Paris.
- Pour ce qui concerne le partenariat national (1 226,3 M€, soit 28 % du budget), les ressources sécurisées à fin mars 2023 s'élevaient à 889,1 M€, dont 403,6 M€ de partenaires de rang 1, 310,3 M€ de rang 2, 85,5 M€ de rang 3 et 89 M€ de « *Propriétés signatures* ». 337,2 M€ restent à sécuriser, ce qui suppose de conclure impérativement le nouveau partenariat de rang 1 annoncé mais toujours pas signé. Il faut également que soit atteint l'objectif, soutenu par l'État, de 100 M€ de partenariats complémentaires avec de grandes entreprises nationales. Le COJOP estime, dans l'état des négociations en cours (notamment avec le potentiel nouveau partenaire de rang 1), les ressources probables supplémentaires à 270 M€, laissant subsister un écart à combler de 67 M€.
- Si l'objectif initial retenu dans le budget pluriannuel de 2018 est finalement en passe d'être tenu, le volontarisme affiché dans la dernière révision budgétaire suppose, d'une part, un soutien réaffirmé de l'État dans la recherche de nouveaux partenariats (l'objectif de 100 M€ n'est atteint, dans l'état actuel des négociations, qu'à hauteur des deux-tiers) et, d'autre part, que le COJOP poursuive activement la recherche de partenaires de rang 3 et de « *Propriétés Signatures* ».
- Pour ce qui concerne la billetterie (1 239,8 M€, soit 28,3 % du budget), les ressources étaient sécurisées fin mars 2023 à hauteur de 590 M€. Elles doivent être complétées à hauteur de 650 M€. L'augmentation sensible de ressources attendues, dûment justifiée par des augmentations tarifaires ciblées et la libération de capacités supplémentaires, acceptées par le CIO, sans revenir sur le niveau retenu de jauge prudent de l'ordre de 70 %, paraît pouvoir être tenue, au regard du succès de la première étape de commercialisation close en avril 2023. Cette réévaluation substantielle depuis le budget de candidature, de près de 25 %, est plausible et pourrait même être finalement dépassée, la billetterie étant probablement le seul poste de recettes encore susceptible d'évolution à la hausse par une amélioration des taux de remplissage. La Cour estime que les dispositifs mis en œuvre pour assurer l'accès aux Jeux à des tarifs abordables pour une partie des publics permettent d'envisager, le cas échéant, de nouvelles augmentations tarifaires.

Les principes de la billetterie et le résultat des deux premières phases de commercialisation

13,4 millions de billets sont mis en vente à l'occasion des Jeux olympiques et paralympiques (10 millions pour les Jeux olympiques et 3,4 millions pour les Jeux paralympiques) qui doivent contribuer à hauteur de près de 30 % des ressources du COJOP. Les revenus attendus s'élèvent à 1,2 Md€, dont 92 % provenant de la vente des billets pour les Jeux olympiques et 8 % des billets pour les Jeux paralympiques.

Les principes sur la base desquels a été établie la grille tarifaire du COJOP, arrêtés en février 2022, ont été établis notamment en référence avec ceux pratiqués lors d'éditions comparables (Londres, de 27 € à 987 € ; Tokyo, de 19 € à 983 €). Pour le grand public, dix millions de billets devaient être mis en vente, trois millions étant réservés à parité aux hospitalités, aux partenaires et à la famille olympique et aux territoires. Les prix s'établissaient, pour les Jeux olympiques, de 24 € à 990 €, près de 50 % des billets devant être inférieurs à 50 € et un million de billets étant vendu à 24 €, pour un prix moyen inférieur à 100 €¹³⁴. Pour les Jeux paralympiques, les prix s'établissaient de 15 € à 100 €.

Au terme des deux premières phases de vente, qui ont suscité un engouement manifeste et donc un déséquilibre entre l'offre et la demande suscitant de nombreuses frustrations, 6,8 millions de billets avaient été vendus à la fin mai 2023, dont 5,2 millions pour le grand public. 610 000 billets ont été vendus au prix de 24 €, 65 % des billets vendus ont un prix inférieur ou égal à 100 € et 90 % ont un prix inférieur à 200 €. Seuls 3 % des billets vendus ont un prix égal ou supérieur à 400 €. 65 % des billets mis en vente ont été acquis par des résidents sur le territoire national.

- Les revenus d'hospitalités (183,1 M€, soit 4,2 % du budget) sont sécurisés à hauteur de 145,2 M€ dans le cadre du contrat *On-Location*. Le montant de 37,9 M€ restant à sécuriser provient d'une estimation de la part variable susceptible d'être retenue. Si cette estimation paraît à ce stade raisonnable, ces ressources ne sont cependant pas définitivement acquises et il serait imprudent de spéculer sur des recettes d'hospitalités supplémentaires.
- Les ressources sécurisées en matière de licences et marchandisage (129,8 M€, soit 3 % du budget) résultent des minimums garantis sur les contrats signés (40,1 M€), pour lesquels le COJOP attend également 17,1 M€ de redevances additionnelles. Les contrats en cours de négociation s'élèveraient à 39,7 M€, dont 26,8 M€ de minimums garantis. Il reste donc 30 M€ à sécuriser, au-delà de l'estimation de redevances additionnelles de 30 M€, montant également plausible mais non assuré de façon certaine à ce stade. Il n'est donc pas davantage envisageable de spéculer sur des recettes supplémentaires de licences et marchandisage.
- Les autres revenus (176,8 M€) sont pour leur part sécurisés à hauteur de 41,6 M€. Ces recettes restent donc à sécuriser à hauteur de 132,3 M€. Il convient de suivre avec attention chacune des lignes de ces autres revenus, peu susceptibles d'être dépassés et dont la réalisation n'est pas à ce jour certaine.

**

En l'état, si la réévaluation des ressources du COJOP paraît plausible, des incertitudes substantielles subsistent donc sur le niveau final des ressources du COJOP, au-delà même des négociations en cours, dont on peut supposer qu'elles devraient aboutir d'ici l'été.

C'est notamment le cas pour les parts variables attendues sur les revenus d'hospitalités et de licences (environ 68 M€). C'est également le cas pour ce qui concerne les multiples autres revenus qui, s'ils sont aujourd'hui précisément documentés, restent à réaliser et pour lesquels subsiste une part de risques. C'est enfin et surtout le cas des revenus de partenariat domestique et de licences, pour lesquels les montants des contrats, dont les négociations n'étaient pas engagées à la date de finalisation du présent rapport, s'élèvent respectivement à 51 M€ et 33 M€.

¹³⁴ Soit 4 millions de billets inférieurs à 50 €, 800 000 billets à 24 € et 800 000 billets à un prix supérieur à 200 €.

L'objectif fixé dans la révision budgétaire suppose impérativement, pour être atteint, que le nouveau partenariat de rang 1 se concrétise et que les engagements pris par l'État vis-à-vis du COJOP pour obtenir 100 M€ de partenariats nationaux supplémentaires *via* de grandes entreprises françaises soient également tenus.

En tout état de cause, il ne peut en l'état être envisagé que les ressources finales du COJOP soient supérieures à celles inscrites dans la révision budgétaire. À supposer qu'il puisse compenser une moindre réalisation des revenus de partenariat ou autres revenus finaux, le surcroît de revenus qui pourrait résulter d'un succès dans la fréquentation par les spectateurs des sites olympiques et paralympiques et dans la commercialisation des produits dérivés devrait être affecté à la réserve pour aléas et ne couvrir que des dépassements justifiés de dépenses déjà prévues.

B - Des dépenses contraintes, des incertitudes persistantes à circonscrire

Les dépenses prévisionnelles du COJOP s'établissent désormais selon la répartition décrite *infra* dans le tableau n° 2. Ces dépenses prévisionnelles, aujourd'hui très précisément identifiées dans le cadre du travail de révision exposé ci-avant, conduit par les directions du COJOP et correspondant au niveau d'ambition et de services sur lequel se sont entendus les acteurs du projet olympique, ne laissent *a priori* subsister aucune dépense nécessaire imprévue.

Pour autant, elles restent soumises à un certain nombre de risques et d'incertitudes qu'en l'absence de marges de manœuvre significatives de redéploiements et/ou d'économies à niveau de service et d'ambition constants, il convient de suivre avec attention pour en garantir la soutenabilité.

- La soutenabilité de ce budget en dépenses suppose en premier lieu que les optimisations et redéploiements arbitrés, soit au total 266 M€, soient effectivement réalisés, ce qui impose notamment que les accords conclus avec le CIO et les autres partenaires (OBS notamment) soient strictement mis en œuvre. C'est le cas pour les mesures d'économies décidées en première phase de son propre chef par le COJOP, validées à hauteur de 169,3 M€ selon le COJOP mais qui restent à réaliser et dont il convient d'assurer la validation du solde dans les meilleurs délais, comme de celles décidées en phase finale (28 M€) mais non encore documentées. C'est également le cas des allègements de charges sur lesquels le CIO s'est engagé dans la phase finale de négociation (50 M€), qui ne semblent pas acquis ou en voie de l'être en totalité à ce stade. Il est impératif que ces engagements du CIO soient tenus et le COJOP et l'État doivent poursuivre avec fermeté les négociations avec le CIO.
- Elle repose en second lieu sur une maîtrise de l'évolution des coûts liés à l'inflation. Comme indiqué *supra*, le chiffrage de la sur-inflation a été réalisé avec rigueur mais avec des indices d'évolution en 2023 et 2024 qui pourraient néanmoins être dépassés *in fine*. De façon générale, les marchés passés par le COJOP l'ont été sur des prix fermes sans indexation. Il convient donc d'appliquer strictement ce principe pour l'ensemble des marchés déjà conclus. Un risque résiduel subsiste néanmoins sur ce point pour certains marchés pour lesquels le COJOP pourrait être contraint à la négociation par ses fournisseurs en raison d'évolutions objectives de leurs coûts et d'un rapport de force qui leur serait favorable. En tout état de cause, la provision pour inflation doit être, pour l'essentiel, réservée au financement de surcoûts liés aux appels d'offres en cours ou à venir.

Tableau n° 2 : dépenses du COJOP (budget révisé de 2022 et nouvelle structure analytique¹³⁵)

<i>En M€</i>		
<i>Opérations</i>	Sites et infrastructures	865,1
	Service aux Jeux	459,1
	Relations internationales	26,4
	<i>Event venue management</i>	247,0
	<i>Broadcast and Press services</i>	32,5
	Pilotage opérationnel	112,2
<i>Hors opérations</i>	Ressources humaines	648,2
	Technologies et systèmes d'information	508,1
	Développement commercial et marketing	349,2
	Sécurité	226,8
	Marque, événements et cérémonies	212,0
	Finances et administration	139,5
	Sports	103,8
	Impact et héritage	50,0
	Excellence environnementale	26,5
	Digital	24,4
	Présidence/direction générale	22,2
	Planification et coordination	19,2
	Engagement	14,0
	Communication	10,3
Culture	12,7	
Total des dépenses (hors réserves et provisions)		4 109,3
	Réserve pour aléas	198,1
	Réserve pour inflation	70,7
Total des dépenses		4 378,2

Source : COJOP

¹³⁵ Telle qu'arrêtée au 22 mai 2023. À la suite de la création de la direction des opérations regroupant cinq départements issus de la direction Services aux Jeux (Nettoyage, Restauration, Livraison de l'événement, Services à l'événement, Médical) ainsi que la direction des relations internationales jusqu'alors autonome (protocole, interprétariat, services aux familles olympiques et paralympiques, services aux comités nationaux olympiques). Par ailleurs, la direction de la sécurité, jusqu'alors rattachée à la direction des services aux Jeux est devenue autonome, comme l'avait suggéré la Cour.

- Comme l'a indiqué le comité d'audit qui les a documentées dans les annexes à son rapport d'audit de décembre 2022¹³⁶, des interrogations subsistent sur la soutenabilité de certains budgets particulièrement sous tension. C'est en particulier le cas pour le budget des ressources humaines, qui doit être impérativement respecté alors que les marges de manœuvre et de réduction des coûts sur la masse salariale sont restreintes. S'agissant des sites et infrastructures, le risque évoqué par le comité d'audit relatif aux contrats d'utilisation des sites et aux marchés de livraison est en passe d'être levé (cf. *supra*, chapitre 2, I) tandis que celui sur l'énergie doit encore être circonscrit. Des risques de surcoûts dans les appels d'offres en cours et à venir ne sont pas à exclure, pour partie en raison de l'inflation évoquée ci-avant mais également en raison d'une moindre concurrence pour certains marchés et d'une position des fournisseurs qui les conduit à des majorations excessives de prix du fait de la dépendance à leur égard du COJOP.
- Il convient de poursuivre les efforts d'optimisation engagés sur la gestion des sites et infrastructures. Par ailleurs, comme indiqué dans le chapitre II, des risques de surcoûts sont également identifiés pour ce qui concerne les budgets Transports et Sécurité. Enfin, le risque budgétaire sur les cérémonies d'ouverture, spécialement celle des Jeux olympiques sur la Seine, n'est pas complément levé, en raison de la complexité de l'organisation de cette manifestation. Il convient que les choix artistiques qui seront finalement retenus s'inscrivent dans les enveloppes budgétaires retenues et n'entraînent pas de surcoûts supplémentaires.
- À fin mars 2023, les dépenses du COJOP avaient été payées ou engagées à hauteur de 1 650 M€¹³⁷, soit 40 % du budget en dépenses hors réserves pour aléas et inflation. Plus précisément, pour les contrats supérieurs à 20 M€ qui font l'objet d'un suivi très précis, les dépenses engagées s'élevaient à 1 562 M€¹³⁸, auxquelles s'ajoutaient les dépenses prévisionnelles liées aux contrats signés (848 M€) et aux contrats à signer (560 M€), soit un total de dépenses engagées ou en cours d'engagement de 2 970 M€ (représentant 73 % du budget prévisionnel en dépense hors réserves pour aléas et inflation) pour lesquels les risques de dépassement par rapport au budget révisé peuvent être identifiés. Plus de 1,2 Md€ de dépenses restent donc à engager, pour lesquels de nouveaux risques ne peuvent être écartés.
- Dans le cadre du suivi de l'exécution budgétaire mis en place depuis janvier 2023 à la suite de la révision budgétaire (cf. l'encadré *infra*), le COJOP assure un suivi des risques et opportunités avérés ou probables en dépenses avant toute mesure de redéploiement, d'économies et d'utilisation de la réserve pour aléas ou de la provision pour inflation. Les risques identifiés à fin mars 2023 s'élevaient à 106 M€¹³⁹, pour lesquels n'avaient été à ce stade mobilisés que 13 M€ sur la provision pour inflation et 2 M€ sur la réserve pour aléas.

Il résulte de ce constat que le COJOP ne doit pas seulement, de manière impérative, réaliser les mesures d'économies décidées dans la phase de révision budgétaire. Sauf à remettre en question la soutenabilité en dépenses du budget pluriannuel et, *in fine*, son équilibre, il doit également trouver de nouvelles marges de redéploiement et/ou d'économies. La réserve pour aléas et la provision pour risques ne semble en effet pas pouvoir assurer la couverture de ces besoins complémentaires s'ils devaient continuer de s'inscrire dans la dynamique constatée au cours du 1^{er} trimestre 2023.

¹³⁶ Ces annexes, au nombre de huit, examine la soutenabilité des revenus et celles de sept blocs de dépenses (Ressources humaines et masse salariale ; Sites et infrastructures dont VUA et EDM ; Services aux Jeux ; Technologies et systèmes d'information ; Marque, engagement et cérémonies ; Opérations ; Autres directions), après avoir analysé les motifs d'écarts avec les prévisions antérieures.

¹³⁷ 849 M€ payés et 801 M€ engagés.

¹³⁸ 819 M€ payés et 743 M€ engagés

¹³⁹ 22 M€ de risques avérés et 82 M€ de risques probables.

Le dispositif de suivi de l'exécution budgétaire

La procédure de révision budgétaire, telle qu'elle a été conduite en 2022, a *de facto* rendues caduques les dispositions retenues dans le cadre de la convention de garantie du 9 mai 2022 signée entre l'État et le COJOP¹⁴⁰. Le constat vaut en particulier pour celle visant à établir une liste de dépenses susceptibles d'être annulées, à hauteur de 200 M€, de même que celle imposant au COJOP d'établir des scénarios de réduction des dépenses.

C'est pourquoi, dans la lettre qu'elle a adressée le 12 décembre 2022 au président du COJOP pour lui confirmer les engagements pris par l'État pour assurer l'équilibre du budget pluriannuel révisé, la Première ministre a souhaité que l'État, garant en dernier ressort d'un déficit final des Jeux, prenne toute sa part, dans le respect de l'autonomie d'association du comité d'organisation, dans le renforcement du suivi budgétaire que le COJOP s'est engagé à mettre en place¹⁴¹. Ce renforcement du dispositif de suivi budgétaire devait être articulé avec le rôle du comité d'audit et intégrer un enrichissement de la documentation transmise, un suivi des choix opérés et des risques identifiés, des exercices de projection ainsi qu'une association de l'État à la définition des modalités d'utilisation de la réserve pour aléas.

Le dispositif finalement retenu, mis en œuvre pleinement depuis le mois de mars 2023, paraît à même de répondre aux objectifs fixés par la Première ministre, sous réserve d'être strictement respecté par les parties :

- l'information budgétaire est enrichie par la présentation par le COJOP à l'État, à un rythme dans un premier temps mensuel et désormais tous les quinze jours, d'un suivi : des dépenses, en engagements et en paiements, et des réaffectations de crédits ; des principaux appels d'offres en cours (supérieurs à 10 M€ ou particulièrement sensibles) en termes de calendrier et de projection financière ; des engagements par direction ; du suivi de la masse salariale et des risques afférents ; des risques, opportunités et économies intégrés dans la révision budgétaire ou nouveaux ; de l'échéancier de sécurisation des recettes et de levée des risques budgétaires ; de la réserve pour aléas et de la provision pour inflation.
- la mobilisation de la réserve pour aléas, qui associera l'État et le comité d'audit, repose sur une double conditionnalité, d'une part, d'un financement exclusif de dépenses ayant un caractère indispensable à la livraison des Jeux et au respect par le COJOP de ses engagements au titre du contrat de ville-hôte et, d'autre part, d'un examen préalable de mesures de redéploiement. L'État dispose d'un droit de réserve sur tout prélèvement supérieur à 5 M€ nécessitant en outre l'avis formel du comité d'audit¹⁴². Enfin, la réserve doit le cas échéant être abondée à partir des économies constatées sur certaines lignes budgétaires.
- une première enveloppe de 15 M€ a été mise à disposition du COJOP qui est libre de l'utiliser, sous réserve de la limite de 5 M€ évoquée ci-avant et d'une parfaite information de l'État. La reconduction de cette enveloppe est soumise aux mêmes règles que celles applicables aux prélèvements sur la réserve pour aléas supérieurs à 5 M€.

S'ils demeurent encore perfectibles, les documents de suivi établis à la fin du mois de mars 2023 répondent très largement aux objectifs de suivi retenus et sont désormais à même d'offrir aux parties une information complète sur l'exécution budgétaire, en recettes comme en dépenses, et sur les risques associés. Les modalités d'utilisation de la réserve ont fait l'objet d'un avenant à la convention de garantie du 9 mai 2023 qui, à la date de finalisation du présent rapport, était en cours de signature. Dans ce dispositif, les rôles des différents acteurs sont préservés ; l'exécutif du COJOP prend les décisions, le comité d'audit rend des avis pour les éclairer et l'État bénéficie d'un droit d'alerte spécial lorsqu'il considère que certaines d'entre elles font peser des risques sur l'engagement *in fine* de la garantie de l'État.

¹⁴⁰ Cf. le rapport au Parlement de la Cour des comptes de décembre 2022, chapitre V, pages 80 et suiv.

¹⁴¹ Cf. la note au comité d'audit du 22 septembre 2022.

¹⁴² Dans ce cas, le COJOP doit solliciter l'État et le comité d'audit, l'État pouvant demander le retrait de cette demande qui, en cas de désaccord persistant et après un nouvel avis du comité d'audit, doit être soumise au conseil d'administration.

L'exécution budgétaire 2022 du COJOP

En 2022, les recettes encaissées ont été inférieures de 150,5 M€ par rapport aux prévisions, sur les trois postes « *Programme TOP* » (-87,3 M€), « *Partenariat domestique* » (- 22,7 M€) et « *Billetterie* » (- 41,9 M€). Concernant les partenaires TOP du CIO (- 87,3 M€), il s'agit d'un décalage sur 2023 de la signature de contrats de fournitures. La sous-exécution du budget « *Partenariat domestique* » (- 22 M€) s'explique par des décalages de paiement sur 2023 (10 M€ pour le contrat Sanofi), la sous-consommation d'un partenariat en nature (3 M€ pour Orange), le décalage sur 2023 de contrats de « *Propriétés signatures* » (pour 5 M€) et de partenariat domestique (Arcelor), ainsi que la non-réalisation de tous les objectifs en matière de « *Propriétés signatures* ». Enfin, les ventes de billets d'entrée ont été inférieures de 41,9 M€ par rapport aux prévisions en raison d'un décalage des paiements sur 2023 en provenance de l'opérateur américain *On Location*, en application du contrat conclu pour la commercialisation du programme des hospitalités.

Les dépenses effectuées au cours de l'exercice 2022 se sont inscrites en retrait de 106,9 M€ par rapport au budget initial. Cette sous-exécution est essentiellement due à des décalages dans les prestations et les paiements sur une multitude de postes budgétaires. Il en est ainsi s'agissant principalement d'une dépense liée au système d'information des jeux du partenaire Omega, pour 19 M€, décalée à 2024, de moindres recrutements que prévu, évalués à -10 M€, et des décalages de prestations pour plusieurs sites olympiques, pour un montant total de -15,2 M€ (Château de Versailles, centre aquatique, village olympique, etc.). Quelques sous-consommations et quelques mesures d'économies peuvent également expliquer la sous-exécution du budget des dépenses. Parmi les principaux autres mouvements, les redéploiements en direction du département « *Services aux jeux* » expliquent la hausse de 8,8 M€ du budget de cette direction.

Tableau n° 3 : exécution des recettes en 2022

<i>En K€</i>	Budget initial	Budget exécuté	Écarts
<i>Contribution du CIO</i>	73 212	73 212	
<i>Programme TOP</i>	119 109	32 496	- 87 313
<i>Partenariat domestique</i>	159 350	136 640	- 22 710
<i>Billets et hospitalités</i>	116 429	74 525	- 41 904
<i>Licences et merchandisage</i>	11 979	10 270	- 1 637,1
<i>Contributions publiques</i>	32 500	33 400	+ 900
<i>Loteries</i>	-	-	-
<i>Autres recettes</i>	-	2 168	+ 2 168
Total	513 280	362 782	- 150 498

Source : Cour des comptes, d'après les données financières du COJOP

Tableau n° 4 : exécution des dépenses 2022

<i>En K€</i>	Budget initial	Budget exécuté	Écarts
<i>Sites et infrastructures</i>	61 301	44 903	- 16 398
<i>Services aux Jeux</i>	9 984	18 743	8 759
<i>Ressources humaines</i>	106 565	91 998	14 567
<i>Technologies et systèmes d'information</i>	89 335	54 324	35 011
<i>Développement commercial et marketing</i>	53 834	48 916	4 918
<i>Marque, événements et cérémonies</i>	13 191	12 630	561
<i>Finance et administration</i>	29 101	25 827	3 274
<i>Sports</i>	5 246	728	4 518
<i>Excellence environnementale</i>	2 786	967	1 819
<i>Impact et héritage</i>	11 707	11 125	582
<i>Planification et coordination</i>	3 237	554	2 683
<i>Relations internationales</i>	1 424	405	1 019
<i>Communication</i>	1 892	1 593	299
<i>Culture</i>	3 740	142	3 598
<i>Présidence/direction générale</i>	200	110	90
<i>Affaires publiques</i>	180	47	133
<i>Engagement</i>	3 418	2 672	746
<i>Digital</i>	7 902	4 152	- 3 750
<i>Réserve pour aléas</i>	21 712	0	21 712
Total	426 754	319 836	106 918

Source : Cour des comptes, d'après les données financières du COJOP

**

Depuis la révision budgétaire de décembre 2022, le budget en dépenses du COJOP est soumis à une contrainte forte. En effet, à niveau d'ambition et de services constant, il n'offre pas de marges de redéploiements et/ou d'économies. De multiples incertitudes et risques demeurent, tant en ce qui concerne la réalisation des économies décidées dans la phase de révision que s'agissant des dépenses à engager (1,2 Md€), qui restent soumises au risque d'inflation mais également à des risques de marchés dans les appels d'offres, qui supposent de poursuivre avec rigueur et détermination les négociations préalables à leur attribution.

La soutenabilité de ce budget en dépenses suppose de suivre précisément la réalisation des économies retenues et d'en assurer l'effectivité, qu'il s'agisse des mesures décidées unilatéralement par le comité d'organisation ou de celles sur lesquelles s'est engagé le CIO. Elle suppose également de la part des directions un effort continu et systématique de recherche de nouvelles optimisations et que celles-ci respectent en tout état de cause le plafond de dépenses qui leur est alloué. Elle suppose enfin que le dispositif de suivi de l'exécution budgétaire instauré à la suite de la révision budgétaire soit pleinement et rigoureusement mis en place et que les principes retenus d'appel à la réserve pour aléas et à la provision pour inflation soient strictement respectés.

Rien ne permet à ce stade d'affirmer que leur niveau soit suffisant pour faire face aux risques identifiés de surcoûts, notamment sur les budgets Ressources humaines, Énergie, Sécurité et Transports, ainsi que sur les dépenses non encore engagées (1,2 Md€). Il convient donc d'en conserver une proportion suffisante, d'au moins 100 M€, pour les dépenses imprévues et inéluctables qui devront être réalisées dans les six derniers mois précédant les Jeux et pendant le déroulement de la manifestation.

Il ne peut donc être exclu que de nouvelles mesures de réduction des niveaux de service doivent être *in fine* envisagées pour assurer l'équilibre budgétaire final des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le conseil d'administration du COJOP a adopté à l'unanimité, le 12 décembre 2022, au terme d'un processus de révision budgétaire engagé dès janvier 2022, un budget pluriannuel révisé en équilibre et porté à 4 380 M€, soit une nouvelle augmentation de 400,4 M€ (+10,1 %). Le budget ainsi modifié s'inscrit en progression de 573,3 M€ (+ 15,1 %) par rapport au budget de candidature, à périmètre courant.

Cette nouvelle révision budgétaire offrait, à dix-huit mois des Jeux, la dernière possibilité 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. Dans son rapport de décembre 2022, la Cour estimait indispensable que le comité d'organisation et l'État, garant en dernier ressort d'un éventuel déficit final, poursuivent, de façon coordonnée et avec fermeté, le dialogue engagé avec le CIO aux fins d'assurer, in fine, l'adéquation entre les ambitions du projet et les capacités financières disponibles.

Le conseil d'administration du COJOP s'est prononcé en toute connaissance de cause sur les décisions politiques nécessaires au maintien de l'équilibre budgétaire des Jeux et à la maîtrise de leur coût, ainsi que sur les risques auxquels ce budget reste exposé dans son exécution. La procédure de révision budgétaire a été conduite de façon transparente et rigoureuse par le COJOP, en relation étroite avec le CIO et l'IPC et avec une forte implication de l'État.

La progression des dépenses depuis le budget de candidature résulte pour une part d'une inflation, exogène à l'organisation des Jeux, nettement supérieure à celle anticipée. Les deux tiers de cette augmentation proviennent, non pas d'une dérive en gestion ou d'une évolution inconsidérée du projet, mais d'une sous-estimation notoire du budget de candidature et d'une méconnaissance de la complexité du cahier des charges du CIO et de la difficulté de le remettre en question.

Le maintien d'un budget prévisionnel équilibré a été atteint au prix de mesures d'économies et d'optimisations à hauteur de 266 M€, précisément documentées mais qui restent à réaliser. Il a supposé une augmentation substantielle, pour partie volontariste, des recettes commerciales prévisionnelles du COJOP, d'un montant total de 330 M€ (dont partenariats domestiques, billetterie et hospitalités à hauteur de 284 M€ et programme TOP du CIO pour 19 M€). Il a enfin nécessité de nouvelles contributions publiques à hauteur de 70 M€, justifiées par le besoin de financement des Jeux paralympiques, mais également des transferts de charges vers les pouvoirs publics à hauteur de 40 M€.

La volonté des parties de maintenir une ambition forte pour les Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 et d'en faire une grande réussite, le maintien d'exigences élevées par le CIO dans son cahier des charges et les difficultés dès lors rencontrées pour réduire les niveaux de service, ainsi que l'impossibilité manifeste, à dix-huit mois des Jeux, de remettre en question certaines des modalités d'organisation des sites olympiques, ne permettent pas, selon le COJOP et la DIJOP, d'identifier de nouvelles et significatives mesures d'économies, au-delà de celles arbitrées au cours du processus de révision budgétaire. Le budget pluriannuel révisé de décembre 2022 n'offre dès lors aucune marge de manœuvre substantielle et son exécution est désormais soumise à une contrainte forte, sous peine de ne pouvoir en assurer l'équilibre final.

Le niveau retenu des ressources du COJOP paraît plausible malgré des incertitudes substantielles notamment pour les partenariats domestiques. L'objectif fixé dans la révision budgétaire suppose impérativement, pour être atteint, que le nouveau partenariat de rang 1 annoncé se concrétise et que les engagements pris par l'État vis-à-vis du COJOP pour obtenir

100 M€ de partenariats nationaux supplémentaires via de grandes entreprises françaises soient également tenus. En tout état de cause, il ne peut en l'état être envisagé que les ressources finales du COJOP soient supérieures à celles inscrites dans la révision budgétaire.

Or, de multiples incertitudes et risques demeurent en dépenses, tant en ce qui concerne la réalisation des économies décidées dans la phase de révision que s'agissant des dépenses restant à engager (1,2 Md€). Ces dernières restent en effet soumises au risque d'inflation, mais également à des risques de marchés dans les appels d'offres, qui supposent de poursuivre avec rigueur et détermination les négociations préalables à leur attribution.

Il est donc indispensable de suivre précisément la réalisation des économies retenues et d'en assurer l'effectivité, qu'il s'agisse des mesures décidées unilatéralement par le comité d'organisation ou de celles sur lesquelles s'est engagé le CIO. De même, un effort continu et systématique de recherche de nouvelles optimisations doit être poursuivi et les plafonds de dépenses alloués aux directions du COJOP doivent être strictement respectés, le cas échéant en procédant à des redéploiements. Il convient enfin que le dispositif de suivi de l'exécution budgétaire mis en place à la suite de la révision budgétaire et les principes retenus d'appel à la réserve pour aléas et à la provision pour inflation soient rigoureusement mis en œuvre.

Rien ne permet cependant d'affirmer que le niveau de la réserve pour aléas et celui de la provision pour inflation soient suffisants pour faire face aux risques identifiés. Il importe en conséquence d'en conserver une proportion significative, de l'ordre d'au moins 100 M€, pour les dépenses imprévues et inéluctables qui devront être réalisées dans les six derniers mois précédant les Jeux et pendant la manifestation.

Dès lors, de nouvelles mesures de réduction des niveaux de service et d'optimisation de la gestion des sites doivent être envisagées pour assurer l'équilibre final du budget du COJOP.

La Cour formule en ce sens les recommandations suivantes :

7. assurer un suivi précis de la mise en œuvre des mesures d'économies décidées dans le cadre de la révision budgétaire par le COJOP et le strict respect des engagements pris par le COJOP et le CIO sur la réduction des niveaux de service (COJOP, DIJOP) ;
 8. poursuivre la recherche de mesures d'optimisation de l'organisation et de la gestion des sites et de réduction des niveaux de services aux Jeux (COJOP, DIJOP) ;
 9. privilégier, en cas de surcoûts avérés par rapport au budget, de nouvelles mesures d'économies et de redéploiement à l'appel à la réserve pour aléas (COJOP, DIJOP) ;
 10. assurer un niveau suffisant de la réserve pour aléas, à hauteur d'au moins 100 M€ à la fin 2023, pour faire face aux imprévus et dépenses inéluctables dans les six derniers mois et pendant les Jeux, (COJOP, DIJOP) ;
 11. appliquer strictement les dispositions de l'avenant à la convention de garantie de l'État relatives à l'utilisation de la réserve pour aléas (COJOP, DIJOP) ;
 12. poursuivre et amplifier, avec le soutien de l'État, les négociations de nouveaux contrats de partenariats pour atteindre l'objectif fixé dans la révision budgétaire (COJOP, DIJOP) ;
 13. procéder en décembre 2023 à une nouvelle révision du budget pluriannuel du COJOP prenant en compte les ressources effectivement certaines et ajustant en conséquence le niveau des dépenses pour assurer l'équilibre final du budget des Jeux (COJOP, DIJOP).
-

Glossaire

AASC	Associations agréées de sécurité civile
ADP.....	Aéroports de Paris
AFA.....	Agence française anti-corruption
AMF.....	Association des maires de France
AMI.....	Appel à manifestations d'intérêt
ANR	Analyse nationale des risques
ANSSI	Agence nationale
ARF.....	Association Régions de France
ARS.....	Agence régionale de santé
CCI.....	Contrat capacitaire interministériel
CCOS	Centre de coopération opérationnelle de la sécurité
CDAOA.....	Commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes
CGEFI	Contrôle général économique et financier de l'État
CIC.....	Cellule interministérielle de crise
CIO.....	Comité international olympique
CNAPS.....	Conseil national des activités privées de sécurité
CNCS	Centre national de commandement stratégique
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNSJ	Coordinateur national de la sécurité des Jeux
CNOSF.....	Comité national olympique et sportif français
COD	Centre opérationnel départemental
COJOP.....	Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques
COP	Conseil olympique et paralympique
COSTRAT.....	Comité stratégique
COTO.....	Centre de coordination des transports olympiques
COZ.....	Centre opérationnel de zone
CPSF	Comité paralympique et sportif français
CQP	Contrat de qualification professionnelle
CRC.....	Chambre régionale des comptes
CRO	Centre de renseignement olympique
CSDF.....	Consortium du Stade de France
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DGESCO.....	Direction générale à l'enseignement scolaire
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGITM.....	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mobilité
DGOS.....	Direction générale de l'offre de soins

DGPN	Direction générale de la police nationale
DGS	Direction générale de la santé
DIJOP	Délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques
DPSA	Dispositif particulier de sécurité aérienne
DRIEETS	Direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
EPIDE	Établissement pour l'insertion dans l'emploi
EPT	Établissement public territorial
ESS	Économie sociale et solidaire
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FIJ	Formation inter-juridiction
FU	France urbaine
GIP	Groupement d'intérêt public
IDFM	Ile-de-France Mobilités
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGESR	Inspection générale éducation, sport et recherche
IPC	Comité international paralympique
MGP	Métropole du Grand Paris
MOA	Maître d'ouvrage
MOC	<i>Main Operations center</i>
NRBC	Nucléaire, radiologique, biologique et chimique
OBS	<i>Olympic broadcasting services</i> (agence de diffusion des Jeux)
OPPBTP	Organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics
PMP	Police municipale parisienne
PMR	Personne à mobilité réduite
PP	Préfet de police de Paris
PRIF	Préfet de la région Ile-de-France
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SGDSN	Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
SGP	Société du Grand Paris
SOLIDEO	Société de livraison des ouvrages olympiques
SSE	Situations sanitaires exceptionnelles
TDM	<i>Travel demand management</i>
UFM	Unité de forces mobiles
UFR	Usager en fauteuil roulant
VUA	<i>Venue use agreement</i> (convention d'utilisation des sites)

Annexes

Annexe n° 1 : lettres au président de l'Assemblée nationale et du Sénat.....	98
Annexe n° 2 : suivi des recommandations du rapport de synthèse	102
Annexe n° 3 : ouvrages sous vigilance renforcée et plans d'action dédiés	107
Annexe n° 4 : les épreuves de surf à Tahiti	108
Annexe n° 5 : évolution du budget pluriannuel du COJOP 2019/2022.....	110

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. Moscovici



Pierre Moscovici

Annexe n° 2 : suivi des recommandations du rapport de synthèse

Recommandations	Réponse des destinataires	Analyse de la Cour	Degré de mise en œuvre*
1. Resserrer la gouvernance de l'organisation des Jeux (DIJOP, COJOP).	De façon générale, la comitologie foisonnante mise en place pendant la phase de planification stratégique a été simplifiée et resserrée, avec notamment une montée en puissance de la mobilisation des ministères les plus directement concernés (Intérieur, Transports, Justice, Santé, Affaires étrangères).	La gouvernance a été effectivement en partie simplifiée et rationalisée et adaptée à la phase opérationnelle. Le maintien d'une coordination interministérielle et des acteurs forte, sous l'autorité du DIJOP, reste indispensable, de même que la réunion régulière et en tant que de besoin du comité interministériel sous la présidence de la Première ministre.	Mise en œuvre partiellement. À poursuivre
2. Décliner et préciser les responsabilités des partenaires sur le plan opérationnel et financier (DIJOP, COJOP).	La déclinaison opérationnelle en cours des plans de gestion des sites, des plans de sécurité et des plans de transport et, notamment l'actualisation du protocole de sécurité État/COJOP permet de préciser les responsabilités des partenaires.	La déclinaison opérationnelle en cours permet effectivement de préciser finement les responsabilités respectives des partenaires.	Mise en œuvre partiellement. À poursuivre
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).	La direction de l'audit, de la conformité et du cadre public a vu ses effectifs renforcés au cours du dernier semestre 2022 et du début d'année 2023, avec le recrutement : d'une auditrice interne et d'un alternant en audit interne ; d'un coordinateur chargé de superviser le respect des normes santé et sécurité ; d'une chargée de mission éthique et conformité ; d'une alternante données personnelles.	La Cour prend acte des recrutements intervenus qui concourent au renforcement de la direction dans le sens de la recommandation formulée.	Totalement mise en œuvre.

Recommandations	Réponse des destinataires	Analyse de la Cour	Degré de mise en œuvre*
<p>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).</p>	<p>Les acteurs ont renforcé leur ingénierie de suivi des zones de risque comme les demandes de modifications de programme, via des tableaux de bord élaborés à cette fin. La sécurisation des délais de livraison a fait l'objet d'audits de la Solideo avec les maîtres d'ouvrage en association avec le COJOP.</p>	<p>La documentation fournie à la Cour permet de conforter les réponses des destinataires de cette recommandation. Compte tenu de la vigilance à maintenir sur sa bonne mise en œuvre, la recommandation peut être considérée comme toujours en cours.</p>	<p>En cours de mise en œuvre. À poursuivre</p>
<p>5. Préciser les modalités et le calendrier de livraison des sites olympiques par la Solideo au COJOP (DIJOP, COJOP, Solideo).</p>	<p>La Solideo a communiqué le schéma global élaboré début 2023 qui établit les responsabilités de chaque acteur au cours des différentes phases de passation des ouvrages (réception de l'ouvrage, mise à disposition au COJOP, remise au gestionnaire après les Jeux) et selon le cadre contractuel (conventions d'objectifs, VUA). Des avenants ont été passés dans ce cadre aux conventions d'objectifs et à la convention-cadre Solideo-COJOP pour le village des athlètes.</p> <p>La DIJOP indique que le calendrier de livraison des ouvrages est régulièrement mis à jour et transmis au COJOP.</p>	<p>La Cour relève que les modalités et le calendrier de livraison des sites olympiques par la Solideo au COJOP sont désormais définis dans leurs principes comme dans leur déclinaison opérationnelle.</p>	<p>Totalement mise en œuvre.</p>
<p>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).</p>	<p>Le COJOP a communiqué un état d'avancement détaillé des discussions et négociations en cours pour les conventions d'utilisation des sites et les marchés de livraison. Si les négociations ont avancé depuis le dernier rapport de la Cour, tous les contrats n'ont pas été signés début 2023 comme le recommandait la Cour. Ils devraient l'être d'ici la fin du premier semestre 2023.</p>	<p>La Cour prend acte de l'avancement des travaux sur la signature des différents contrats que le COJOP s'engage à finaliser d'ici la fin du premier semestre 2023.</p>	<p>En cours de mise en œuvre. À poursuivre</p>

Recommandations	Réponse des destinataires	Analyse de la Cour	Degré de mise en œuvre*
7. Stabiliser les plans de gestion site par site et en assurer au cours du premier semestre 2023 la déclinaison opérationnelle (COJOP, DIJOP).	Les plans de gestion des sites sont finalisés et leur déclinaison opérationnelle est en cours.		En cours de mise en œuvre. À poursuivre
8. Finaliser avant la fin du 1er semestre 2023 le plan global de sécurité des Jeux et en assurer la déclinaison opérationnelle et territoriale (COJOP, DIJOP, ministère de l'Intérieur)	Les documents stratégiques essentiels au plan global de sécurité des Jeux (plan santé-secours, concept du commandement intégré) sont désormais arrêtés. L'analyse nationale des risques (ANR) est régulièrement actualisée.	Le plan global de sécurité des Jeux est désormais stabilisé. Les parties prenantes sont désormais engagées dans sa déclinaison opérationnelle sur le terrain, pour laquelle un enjeu important sera la bonne circulation de l'information utile (notamment celle issue de l'ANR) aux acteurs responsables sur chaque site pour qu'ils puissent œuvrer à la préparation des mesures de sécurité nécessaires.	En cours de mise en œuvre. À poursuivre
9. Actualiser le protocole de sécurité État-COJOP (COJOP, DIJOP, ministère de l'Intérieur).	Le protocole actualisé à fin 2022, en cours de signature, a été transmis à la Cour.	L'actualisation, intervenue dans le calendrier prévu, a permis d'intégrer des compléments sur l'organisation de certaines séquences, et d'ajouter des annexes thématiques.	Totalemment mise en œuvre.
10. Stabiliser les besoins de sécurité privée et établir les mesures alternatives pour pallier ses probables carences (COJOP, DIJOP, ministère de l'Intérieur).	Le COJOP a transmis l'évaluation de ses besoins en agents de sécurité privée, étant précisé que ces besoins ne représentent qu'environ la moitié de la ressource qui sera nécessaire sur les JOP.	Si l'évaluation des besoins du COJOP apparaît aujourd'hui stabilisée, des incertitudes demeurent s'agissant de la vision consolidée de l'ensemble des besoins de sécurité privée nécessaires au bon déroulement des Jeux. Leur estimation globale ne devrait pouvoir être arrêtée qu'au second semestre 2023. En outre, l'État ne dispose que d'une visibilité limitée sur les besoins complémentaires non directement liés aux Jeux. La préparation des mesures alternatives (recours aux forces de sécurité intérieure, recours aux forces armées) n'est pas encore officiellement à l'ordre du jour, la priorité étant pour le moment donnée aux mesures destinées à dynamiser la filière de la sécurité privée.	En cours de mise en œuvre. À poursuivre

Recommandations	Réponse des destinataires	Analyse de la Cour	Degré de mise en œuvre*
<p>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).</p>	<p>Des instructions ministérielles ont été transmises aux préfets afin d'optimiser l'emploi des FSI durant la période des Jeux. D'une part, il est demandé aux préfets d'anticiper le fait que l'ensemble des unités de forces mobiles (UFM) seront mobilisées pour les Jeux ou à titre de réserve d'ordre public, et ne seront donc pas disponibles pour assurer leurs missions habituelles de renfort dans les départements. Les préfets devront donc s'efforcer en premier lieu d'optimiser l'emploi des forces de police et de gendarmerie départementales, avant de solliciter si nécessaire des renforts auprès du préfet de zone. Afin de permettre cette optimisation, le décloisonnement des zones habituelles de compétence de la police et de la gendarmerie est prévu.</p>	<p>Le cadre fixé au niveau ministériel est de nature à permettre aux préfets d'actualiser leurs plans anti-délinquance et d'anticiper la période des JOP en tenant compte des contraintes liées à l'événement. Les mois à venir exigeront d'actualiser ce cadre en tenant compte, le cas échéant, de la nécessité d'une mobilisation des FSI plus importante que prévu pour pallier le déficit prévisible d'agents de sécurité privée.</p>	<p>En cours de mise en œuvre. À poursuivre</p>
<p>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).</p>	<p>Une version V2 des plans de transport « spectateurs » pour les Jeux olympiques est préparée par IDFM (les plans sont moins aboutis, en version V1 pour les Jeux paralympiques) au printemps 2023. Sur cette base, des travaux de déclinaison opérationnelle sont à finaliser d'ici l'été 2023 (finalisation/sécurisation des cheminements des piétons et de la circulation, notamment routière). Il reste également à préparer des plans de transport en situation perturbée. La déclinaison opérationnelle en matière de renforts d'offre (matériels et ressources humaines) est encore en cours de définition par les opérateurs.</p>	<p>Les travaux de finalisation des plans de transport en situation nominale (non perturbée) sont bien engagés mais la déclinaison opérationnelle reste à mener, et les travaux concernant les plans en situation perturbée à finaliser.</p>	<p>En cours de mise en œuvre. À poursuivre</p>

Recommandations	Réponse des destinataires	Analyse de la Cour	Degré de mise en œuvre*
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).	Les travaux relatifs à la gestion des flux et à l'information des usagers sont en cours de mise en œuvre (préparation d'une application mobile à destination des spectateurs par IDFM, conception de dispositifs signalétiques, etc.). Concernant le travel demand management (TDM), un arbitrage définitif concernant le pilotage des travaux et les moyens afférents à mettre en œuvre a été rendu lors du comité stratégique des mobilités du 13 avril 2023. Des recrutements sont en cours.	L'arbitrage sur la coordination des travaux relatifs au TDM intervient tardivement. D'une manière générale, les travaux de gestion de flux, d'information des usagers et de travel demand management découlent des plans de transport. Ces travaux doivent aboutir dans les mois à venir.	En cours de mise en œuvre. À poursuivre
14. S'assurer d'une mise en œuvre rigoureuse en dépenses de la révision budgétaire arrêtée le 12 décembre 2022 (COJOP, DIJOP).	Un dispositif de suivi de l'exécution budgétaire a été mis en place entre le COJOP et l'État et les principes et modalités de recours à la réserve pour aléas ont été précisés.	Ce dispositif se met en place progressivement depuis le mois de février 2023.	En cours de mise en œuvre. À poursuivre
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).			Non mise en œuvre. Recommandation réitérée

*Refus de mise en œuvre ; non mise en œuvre ; mise en œuvre incomplète ; en cours de mise en œuvre ; totalement mise en œuvre.

Annexe n° 3 : ouvrages sous vigilance renforcée et plans d'action dédiés

<i>Ouvrages</i>	Maîtres d'ouvrage	Risques identifiés	Mesures des plans d'action
<i>Grand Palais</i>	Réunion des musées nationaux (RMN)	Risque d'une période de levée de réserve (6 semaines) trop courte entre la réception et la mise à disposition au COJOP.	Rephasage des calendriers de réalisation des locaux techniques afin de reporter les travaux non nécessaires pour les Jeux.
<i>Marina de Marseille</i>	Ville de Marseille	Risque de décalage de 4,5 mois de la date de réception et de 2,5 sur la mise à disposition au COJOP qui interviendrait au 1er mars 2024, limitant la période de levée de réserves.	Révision de l'articulation des plannings entre les bâtiments. Déménagement du Pôle France pour permettre la poursuite des travaux. Possibilité de travaux pendant le test event.
<i>Aire des Vents du Village des médias</i>	SOGEPROM SAS Paysages	Risque de décalage des dates de réception entre 3 et 9 semaines.	Recherche de pistes d'optimisation (travail le samedi, travail en deux postes, etc.).
<i>Plateau du Village des médias</i>	AMETIS SAS Manifesto	Risque de décalage d'une semaine de la date de réception.	Renforcement des effectifs. Pistes d'optimisation du planning afin de recréer des marges pour les bâtiments les plus critiques.
<i>Écoquartier fluvial du Village des athlètes</i>	Promoteur Pichet-Legendre	Risque de décalage de 2 à 3 mois de la date de réception pour les lots PB7 et PE1 par suite de la défaillance d'une entreprise en juillet 2022 ayant entraîné des retards sur le gros œuvre.	Après la reprise des fondations, des mesures sont nécessaires pour respecter le planning : extension des horaires, suivi des commandes et de l'approvisionnement, renforcement des effectifs.
<i>Piscine de Colombes</i>	Ville de Colombes	Risque d'une période de levée de réserve trop courte entre la réception et la mise à disposition au COJOP.	Élaboration d'un nouveau planning pour assurer une livraison fin mai ; scénario alternatif à l'étude.
<i>Arena de la Porte de la Chapelle</i>	Ville de Paris	Risque de décalage de la réception. Aléas durant la phase de préparation de chantier (reprise de la couverture de la toiture, charpente à renforcer, amiante présente en quantité importante).	Travail de nuit pour raccourcir le calendrier de la livraison prévue en janvier 2024 avec deux mois d'exploitation possible en février et mars 2024.
<i>Prisme</i>	Conseil départemental de Seine-Saint-Denis	Audit du planning lancé en raison d'un risque de dépassement du coût des travaux lié à l'augmentation des prix des matériaux.	Planning et financements de l'opération à sécuriser.
<i>Stade Yves-du-Manoir</i>	Conseil départemental des Hauts-de-Seine	Risque de décalage d'un à trois mois de la date de réception.	Amélioration de l'interface CD92 et COJOP pour la validation des fiches modificatives.

Source : Cour des comptes d'après les documents remis au comité d'audit en janvier et mars 2023 et de la revue de projet de mars 2023

Annexe n° 4 : les épreuves de surf à Tahiti

Le conseil d'administration du COJOP a retenu le 12 décembre 2019 la candidature de la Polynésie française pour accueillir les compétitions olympiques de surf à Tahiti. Elles rassembleront sur le site de Teahupo'o, situé sur la presqu'île de Tahiti, 48 athlètes internationaux et 200 personnes accréditées. Le nombre de spectateurs attendu est modeste, de l'ordre de 1 500 personnes. Il s'agira de spectateurs locaux à titre gratuit, aucun billet n'étant vendu pour ces épreuves.

Une convention cadre relative à l'organisation et au succès des Jeux olympiques et paralympiques a été signée le 17 août 2022 entre le gouvernement de la Polynésie française, la commune de Taiarapu Ouest, la communauté de communes Tereheamanu et le COJOP en présence du Haut-commissaire de la République. Elle précise notamment la répartition des obligations et responsabilités et les clauses financières de l'organisation des épreuves. Dans ce cadre, la Polynésie met à disposition à titre gratuit le site de surf de Teahupo'o (plage de surf) et le domaine Rose à Teahupo'o destiné à l'hébergement des athlètes.

Une convention d'objectifs relative à l'accueil des épreuves de surf a également été signée le 30 novembre 2022 entre les mêmes parties afin de décliner certains aspects de la convention cadre. La Polynésie est notamment chargée de financer et réaliser la réfection de la marina de Teahupo'o ; la réalisation d'une route et d'un pont d'accès ou d'une solution de franchissement en vue d'accéder au domaine Rose ainsi qu'une passerelle piétonne ; la réalisation d'un ponton accès mer/domaine Rose ; la viabilisation du domaine Rose ; la réalisation d'une tour des juges ; l'aménagement de la pointe Riri pour l'embarquement et le débarquement des délégations et des accrédités ; la mise en place des postes de livraisons électriques ; le déploiement de la fibre optique lagunaire ; la réalisation d'une base vie jour pour les athlètes ; la rénovation de l'hôtel Pu'unui. La commune de Taiarapu-Ouest est pour sa part chargée de financer et réaliser le déploiement du réseau d'eau potable. La communauté de communes Tereheamanu est quant à elle chargée de financer et réaliser l'assainissement des eaux usées. Les aménagements temporaires qui seront réalisés pour les Jeux disparaîtront après la compétition, à l'exception de la nouvelle tour des juges, qui permettra à la Polynésie de bénéficier d'une infrastructure adaptée à l'accueil de grands événements de surf.

Enfin un protocole entre l'État, la Polynésie française et le COJOP a été annexé au protocole État/COJOP relatif à la sécurité et à la sûreté des Jeux. Il décline les grands principes de la politique sécuritaire des compétitions et réaffirme l'autorité suprême du ministère de l'intérieur. À ce titre, le Haut-commissaire de la République assure la coordination de la sécurité et de la sûreté des Jeux à l'extérieur des sites. Le COJOP est responsable de la sécurisation intérieure des sites officiels : vague de Teahupo'o ; hébergements ; stationnements terrestres dédiés à l'organisation ; débarcadères. Pour sa part, le Gouvernement de Polynésie est chargé de la sécurité des manifestations nautiques ; de la santé ; de la prévention des risques d'incendie et de panique au sein des ERP. Le budget prévisionnel pour l'organisation de ces épreuves est de 2,3 M€ pour les acteurs locaux (gouvernement et collectivités). Le COJOP n'est pas en mesure pour sa part d'estimer le budget qu'il a spécifiquement dédié à Tahiti.

Plusieurs points font actuellement l'objet d'une vigilance renforcée par la DIJOP et le Haut-commissariat de la République en Polynésie française :

- concernant l'hébergement des athlètes, après la décision d'abandon des travaux de rénovation de l'hôtel Puunui, il avait été décidé d'héberger les athlètes sur un bateau de croisière. Le gouvernement polynésien avait lancé un appel d'offres en 2023. Considérant que cette option présente des enjeux en termes d'acceptabilité, le CIO a demandé un référencement précis des hébergements locaux et des réservations déjà faites par les comités nationaux concernés ;
- les solutions techniques de pont provisoire pour permettre le franchissement de la rivière sur le domaine Rose, indispensable pour acheminer la logistique nécessaire au bon déroulement des Jeux, ont été jugées insatisfaisantes. Il est désormais envisagé de recourir à des barges ;
- la tour des juges présentait un surcoût de 1,25 M€ pour lequel le président de la Polynésie a sollicité une participation financière de l'État au titre du contrat de développement et de transformation (CDT). Le haut-commissaire a accepté d'en financer 50 %, en déprogrammant une opération du contrat de territoire. Le gouvernement polynésien financera le solde ;
- au niveau des engagements financiers du gouvernement polynésien, un collectif budgétaire sera discuté en juillet, afin de confirmer les financements pour l'hébergement temporaire (3,3M€), le plan de transports (2M€), le surcoût de la tour des juges (628 500 €) et le relais de la flamme (180.000€).

Annexe n° 5 : évolution du budget pluriannuel du COJOP 2019/2022

Tableau n° 5 : évolution des recettes 2019-2022

<i>En M€</i>	2019	2020		2021		2022		2022/2019	
<i>Contribution du CIO</i>	750,0	750,0	-	750,0	-	750,0	-	-	0,0%
<i>Programme TOP</i>	397,8	468,9	+ 71,1	468,9		487,5	+ 18,6	+ 89,7	22,5%
<i>Partenariat national</i>	1 087,8	1087,8	-	1 099,3	+ 11,5	1 226,3	+ 127,0	+ 138,5	
<i>Billets/hospitalités</i>	1 139,9	1 164,9	25,0	1 265,9	+ 101,0	1 422,9	+ 157,0	+ 283,0	24,8%
<i>Licences et merchandising</i>	126,8	126,8	-	126,8	-	129,8	+ 3,0	+ 3,0	+ 2,4%
<i>Contributions publiques</i>	100,0	100,0	-	100,0	-	170,6	+ 70,6	+ 70,6	+ 70,6%
<i>Loteries</i>	48,5	48,5	-	16,5	- 32,0	16,0	- 0,5	- 32,5	- 67,0%
<i>Autres revenus</i>	156,0	156,2	+ 0,2	152,1	- 4,1	176,8	+ 24,7	+ 20,8	+ 13,3%
Total	3 806,7	3 903,1	+ 96,3	3 979,5	+ 76,4	4 379,9	+ 400,4	+ 573,1	15,1%

Source : Cour des comptes, d'après les documents financiers du COJOP

Tableau n° 6 : évolution des dépenses 2019/2022

<i>En M€</i>	2019	2020		2021		2022		2022/2019	
<i>Sites et infrastructures</i>	944,0	836,7	- 107,3	877,4	+ 40,7	1 042,3	+ 164,9	+ 98,3	+ 10,4%
<i>Services aux Jeux</i>	588,0	708,1	+ 120,1	705,7	- 2,4	818,8	+ 113,1	+ 220,8	+ 39,2%
<i>Ressources humaines</i>	530,0	551,9	+ 21,9	587,0	+ 35,1	695,9	+ 108,9	+ 165,9	+ 31,3%
<i>Technologies et systèmes d'information</i>	381,0	474,5	+ 93,5	480,0	+ 5,5	516,9	+36,9	+ 135,9	+ 35,7%
<i>Marque, événements et cérémonies</i>	257,0	224,5	- 32,5	202,2	- 22,3	212,6	+ 10,4	- 44,4	- 17,3%
<i>Développement commercial et marketing</i>	342,0	325,7	- 16,3	337,4	+ 11,7	353,4	+ 16,0	+ 11,4	+ 3,3%
<i>Finance et administration</i>	127,7	151,8	+ 24,1	151,5	- 0,3	159,1	+ 7,6	+ 31,4	+ 24,6%
<i>Sports</i>	92,0	98,0	+ 6,0	103,4	+ 5,4	105,4	+ 2,0	+ 13,4	+ 14,5%
<i>Excellence environnementale</i>	48,0	51,8	+ 3,8	27,2	- 24,6	26,4	- 0,6	- 21,6	- 45,0%
<i>Impact et héritage</i>	50,0	50,0	-	50,0	-	50,0	-	-	-
<i>Planification coordination CIO IPC</i>	45,5	41,3	- 4,2	42,3	+ 1,0	34,2	- 8,1	- 11,3	- 24,8%
<i>Relations internationales</i>	45,0	31,6	- 13,4	31,4	- 0,2	26,5	- 4,9	- 18,5	- 41,2%
<i>Communication</i>	40,0	17,6	- 22,4	17,6	-	10,0	- 7,6	- 30,0	- 75,0%
<i>Culture</i>	10,0	14,8	+ 4,8	14,8	-	12,6	- 2,2	+ 2,6	+ 26,6%
<i>Présidence/direction générale</i>	3,0	2,0	- 1,0	1,9	- 0,1	1,7	- 0,2	- 1,3	- 42,7%
<i>Vision et intégration</i>	1,0	1,8	+ 0,8	-	-	-	-	- 1,0	-
<i>Affaires publiques</i>	2,0	0,9	- 1,1	0,9	-	0,8	- 0,1	- 1,2	-
<i>Engagement</i>	-	-	-	16,0	+ 16,0	14,0	- 0,2	+ 14,0	-
<i>Digital</i>	-	-	-	17,8	+ 17,8	24,4	+ 6,6	+ 24,4	-
	3 506,2	3 583,1	+ 76,9	3 664,5	+ 81,4	4 105,0	+ 440,5	+ 598,8	+ 17,1%
<i>Réserve aléas</i>	300,5	320,0	+ 19,5	315,0	- 5,0	200,0	+ 115,0	- 100,5	- 33,4%
<i>Provision inflation</i>	-	-	-	-	-	75,0	+ 75,0	+ 75,0	-
Total	3 806,7	3 903,1	+ 96,4	3 979,5	+ 76,4	4 378,0	+ 400,4	+ 573,1	+ 15,1 %

Source : Cour des comptes, d'après les documents financiers du COJOP