

Risques de délais et de coûts concernant certaines opérations majeures prévues pour les Jeux Olympiques et Paralympiques 2024

MARS 2018

Bertrand **BRASSENS**

Hugues **CORBEAU**
Philippe **GRAND**
Frédéric **RICARD**

Bertrand **JARRIGE**



Inspection générale
des finances

N° 2017-M-052-06

Conseil général de
l'environnement et du
développement durable

N° 011905-01

Inspection générale de la
jeunesse et des sports

N° 2018-I-01

RAPPORT

RISQUES DE DÉLAIS ET DE COÛTS CONCERNANT CERTAINES OPÉRATIONS MAJEURES PRÉVUES POUR LES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES 2024

Établi par

BERTRAND BRASSENS

Inspecteur général des finances

BERTRAND JARRIGE

Inspecteur général de la jeunesse et des sports

HUGUES CORBEAU

Ingénieur général des ponts, des eaux et des
forêts

PHILIPPE GRAND

Ingénieur général des ponts, des eaux et des
forêts

FRÉDÉRIC RICARD

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

- MARS 2018 -

SYNTHÈSE

Au terme de ses travaux, la mission souhaite appeler particulièrement l'attention des Ministres sur les risques qui pèsent sur la bonne exécution du programme de travaux prévu dans le cadre du dossier de candidature de Paris à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) 2024. **Ces risques concernent tant la non réalisation dans les délais de certaines opérations que l'apparition de surcoûts importants.**

Ces risques peuvent encore être évités à une triple condition :

- ◆ **une modification du programme ou de la localisation de certains sites Olympiques ;**
- ◆ **une réforme urgente de la gouvernance et de la maîtrise d'ouvrage des opérations liées à l'organisation des Jeux ;**
- ◆ **une vigilance sur l'enchaînement des tâches, accompagnée d'une réduction forte de l'ensemble des délais administratifs, à mettre en place par voie législative et/ou réglementaire.**

De tels changements, compatibles avec les exigences du Comité international Olympique (CIO), remettraient toutefois en cause des engagements pris avec certaines collectivités. Ils devront être finalisés et actés rapidement.

Parmi les dossiers ayant nécessité des investigations particulières, **trois méritent des arbitrages rapides, développés dans le rapport. Il s'agit :**

- ◆ **du village Olympique et Paralympique**, dont le calendrier de réalisation est d'ores et déjà très tendu et dont le parti d'aménagement doit être redéfini pour tenir compte des contraintes et des aléas mis en évidence par la mission : absence de solution de relogement identifiée pour le foyer de travailleurs migrants ADEF et pour le lycée Marcel Cachin, présence dans le périmètre du village d'un important ouvrage technique du Grand Paris Express et, surtout, aléa important dû à la sensibilité archéologique d'une grande partie du site. Par ailleurs, un surcoût de 20 M€ sur les acquisitions foncières pourrait être compensé par l'abandon de l'enfouissement des lignes à haute tension (50 M€ d'économie en tout) ;
- ◆ **du village des médias** dont le dimensionnement doit être revu à la baisse et du « **cluster Olympique** » **de Dugny - Le Bourget** dont le programme et l'implantation doivent être révisés pour éviter des surcoûts disproportionnés. La mission propose des pistes d'économies à hauteur d'environ 80 M€, sans remettre en cause l'implantation dans le secteur d'un village des médias réduit à environ 500 logements, du stand de tir et des pavillons de badminton et, éventuellement, de volley-ball ;
- ◆ de la construction du **centre aquatique Olympique (CAO) et de l'aménagement de la Plaine Saulnier** à Saint-Denis, aménagement dont la responsabilité doit être confiée à la SOLIDEO en substitution de la métropole du Grand Paris, dans le cadre d'une opération d'intérêt national et avec mise en œuvre d'une déclaration d'utilité publique. Un surcoût de l'ordre de 160 M€ à 170 M€ est par ailleurs possible sur la construction du CAO, à quoi s'ajoute un possible déficit de 20 à 25 M€ pour l'opération d'aménagement de la Plaine Saulnier. Au regard des risques importants de délais et de surcoûts pesant sur la réalisation du CAO, il importe de rechercher dès à présent, en option, une alternative pour l'implantation de cet équipement, y compris sous la forme d'une installation provisoire.

Rapport

Une vigilance particulière doit également être apportée à l'articulation entre les opérations liées à l'accueil des Jeux et les **grands projets d'infrastructures de transport**, en premier lieu le prolongement de la ligne 14 jusqu'à Saint-Denis Pleyel et le tronçon commun des lignes 16 et 17 (de Saint-Denis Pleyel jusqu'au Bourget RER). L'arrivée de la ligne 17 jusqu'à la station Le Bourget Aéroport, même quelques mois après les Jeux, faciliterait les discussions à conduire pour le financement de la reconstruction du hall 3 du parc des expositions du Bourget, destiné à accueillir le centre principal des médias. Enfin, toujours au chapitre des transports, il importe également de préciser le cahier des charges et de définir le financement de l'aménagement des « voies Olympiques »¹, resté jusqu'à présent au stade du principe et pour lequel un risque de surcoût pouvant aller jusqu'à 109 M€ a été identifié.

Par ailleurs, la mission a examiné la pertinence de certaines opérations en lien avec le dossier Olympique. Elle considère à ce titre :

- ◆ que rien ne justifie à ce jour un **déplacement des épreuves équestres** prévues dans le parc du château de Versailles ;
- ◆ qu'il n'y a pas lieu de prévoir une contribution des financeurs publics pour la **dépollution du terrain dit Total Solvants** à Aubervilliers et Saint-Denis, opération dépourvue de tout lien avec l'organisation des JOP (économie totale de 12 M€).

Enfin, la mission attire l'attention sur la **complexité de la gouvernance d'ensemble** des opérations liées à l'accueil des JOP, marquée par la coexistence de 27 maîtres d'ouvrages différents², dont certains sont peu expérimentés. Cette situation conduit à un enchevêtrement et à une dilution des responsabilités, peu compatibles avec le respect des délais et des coûts. Le dossier de l'aménagement de la Plaine Saulnier et de la construction du CAO est emblématique de ce point de vue.

Au-delà des risques liés à la coordination d'autant de maîtres d'ouvrage, intervenant souvent sur une même zone, il apparaît nécessaire d'identifier dès à présent les maîtrises d'ouvrage « à risque », afin de prévoir leur transfert à la SOLIDEO, sans attendre de constater à l'avenir une défaillance, qui ne pourrait certainement pas être rattrapée en temps utile pour les Jeux. Afin de faciliter ces transferts de maîtrise d'ouvrage, la loi devrait permettre la désignation de la SOLIDEO comme maître d'ouvrage délégué.

La mission invite donc à la prise sans tarder de décisions, dont certaines pourraient conduire à modifier substantiellement plusieurs sites Olympiques et Paralympiques prévus en Seine-Saint-Denis et donc devront faire l'objet d'un réexamen, tant avec le CIO qu'avec les collectivités territoriales concernées. Il peut s'agir *a minima* de reconfigurer des activités tout en les conservant sur site, mais peut-être aussi de rechercher des sites disponibles totalement nouveaux.

La renonciation à un certain nombre d'engagements pris, non indispensables mais visant à embellir l'offre française et son héritage territorial, pourra seule éviter une remise en cause des implantations prévues en Seine-Saint-Denis. Ce réexamen pourrait s'inscrire dans le cadre des « nouvelles normes » que vient d'émettre le CIO pour réduire le coût des jeux de « *plusieurs centaines de millions de dollars* », en « *revisitant à la baisse la taille des sites, en repensant les options de transport, en optimisant les infrastructures existantes, en utilisant les aires de compétition pour plusieurs sports...* ».

¹ Voies réservées à la circulation des personnes accréditées pendant les Jeux.

² À la différence de Londres 2012, où l'*Olympic Delivery Authority* était responsable de la livraison de l'ensemble des infrastructures nécessaires à l'accueil des Jeux.

Rapport

Au total, les risques potentiels de surcoûts identifiés à ce stade par la mission et pour les seuls dossiers examinés s'établissent à environ 500 M€ ; en cas de mise en œuvre des économies proposées, ils pourraient être inférieurs à 200 M€. Pour autant, le risque principal réside dans le non-respect des délais de livraison d'équipements indispensables aux jeux Olympiques et Paralympiques.

Rapport

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. DES CONTRAINTES ET ALÉAS IMPOSENT UNE REDÉFINITION DU PARTI D'AMÉNAGEMENT DU VILLAGE OLYMPIQUE ET PARALYMPIQUE	3
1.1. Un risque majeur pèse sur les délais de réalisation du village Olympique et Paralympique.....	4
1.1.1. <i>La maîtrise du calendrier nécessite de réduire les délais de procédure.....</i>	<i>4</i>
1.1.2. <i>La maîtrise foncière doit être assurée</i>	<i>5</i>
1.1.3. <i>L'archéologie préventive génère un aléa incompressible.....</i>	<i>5</i>
1.1.4. <i>Un chantier de la SGP est implanté au sein du village Olympique et Paralympique</i>	<i>7</i>
1.1.5. <i>Deux équipements mitoyens de l'emprise SGP (foyer ADEF et lycée) posent problème.....</i>	<i>8</i>
1.1.6. <i>En conséquence le programme et le plan du village Olympique et Paralympique doivent être repensés</i>	<i>9</i>
1.2. Les risques de surcoût identifiés pourraient être compensés par des économies	10
1.2.1. <i>La contrainte de délai peut générer des surcoûts</i>	<i>10</i>
1.2.2. <i>Le montant des acquisitions foncières a été sous-évalué.....</i>	<i>10</i>
1.2.3. <i>Les engagements postérieurs à l'élaboration du tableau de financement ne sont pas budgétés</i>	<i>11</i>
1.2.4. <i>L'actualisation doit être prise en compte pour établir un bilan global de fin d'opération, ainsi que des provisions pour risques et provisions pour aléas et imprévus</i>	<i>11</i>
1.2.5. <i>Une économie est possible sur l'enfouissement des lignes à haute tension</i>	<i>12</i>
1.2.6. <i>Les recettes de l'aménageur doivent être optimisées</i>	<i>12</i>
2. LE PROGRAMME DU VILLAGE DES MÉDIAS ET DU « CLUSTER OLYMPIQUE » DOIT ÊTRE RÉVISÉ AFIN D'EN LIMITER LE COÛT.....	13
2.1. Le coût de réalisation excède celui qui était initialement prévu.....	14
2.2. Le village des médias doit être réduit.....	14
2.3. Plusieurs éléments du cluster Olympique doivent être revus.....	15
2.3.1. <i>Le pavillon de badminton doit être reconfiguré.....</i>	<i>15</i>
2.3.2. <i>Une solution alternative doit être trouvée pour l'implantation, prévue à titre purement provisoire, du pavillon de volley-ball</i>	<i>16</i>
2.3.3. <i>La négociation de la libération du terrain pour le stand de tir doit être accélérée.....</i>	<i>17</i>

2.4. La négociation pour le financement du centre principal des médias doit être rapidement finalisée	18
2.5. Le réaménagement du carrefour Lindbergh n'est toujours pas défini	18
2.6. Au regard de ces diverses contraintes, la mission propose une révision des projets du village des médias et du « cluster Olympique »	19
3. DES RISQUES IMPORTANTS PÈSENT SUR LA RÉALISATION DU CENTRE AQUATIQUE OLYMPIQUE	20
3.1. L'aménagement de la Plaine Saulnier doit être confié à la SOLIDEO.....	20
3.1.1. <i>Le montage foncier doit être sécurisé par une déclaration d'utilité publique.....</i>	<i>20</i>
3.1.2. <i>La maîtrise d'ouvrage de l'aménagement devrait relever de la SOLIDEO.</i>	<i>22</i>
3.1.3. <i>L'utilisation de la totalité de la Plaine Saulnier durant la période des Jeux doit être envisagée</i>	<i>23</i>
3.2. La réalisation du centre aquatique Olympique cumule les risques de délais et de coûts.....	23
3.2.1. <i>La maîtrise d'ouvrage de l'opération est particulièrement complexe.....</i>	<i>25</i>
3.2.2. <i>Le coût et le financement du projet de CAO restent incertains.....</i>	<i>25</i>
3.2.3. <i>La maîtrise d'ouvrage de construction pose question.....</i>	<i>25</i>
3.2.4. <i>Le déficit d'exploitation du CAO en phase héritage n'est pas financé.....</i>	<i>27</i>
3.3. Une solution alternative est à rechercher en parallèle pour l'implantation du CAO.....	27
4. DIVERSES INCERTITUDES PÈSENT SUR DE NOMBREUSES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT EN LIEN AVEC L'ORGANISATION DES JEUX	28
4.1. De nombreuses infrastructures de transport sont mentionnées dans le dossier de candidature aux Jeux	28
4.2. L'aménagement des voies Olympiques devra être défini.....	29
4.3. Les lignes de métro du Grand Paris Express ne sont pas exemptes de risques de retard.....	30
5. DES DÉCISIONS SONT À PRENDRE CONCERNANT CERTAINS SITES, SANS IMPACT SUR LA BONNE ORGANISATION DES JEUX.....	32
5.1. L'organisation des épreuves équestres peut être maintenue à Versailles dans les conditions prévues par le dossier de candidature	32
5.2. Il n'appartient pas au budget des Jeux de contribuer à la dépollution du terrain dit Total Solvants.....	33
6. DES MODIFICATIONS DOIVENT ÊTRE APPORTÉES AUX PRINCIPES DE GOUVERNANCE ET DE MAÎTRISE D'OUVRAGE DES OPÉRATIONS LIÉES AUX JEUX, AFIN DE LIMITER LES RISQUES DE DÉRAPAGE DES DÉLAIS ET DES COÛTS.....	34
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS	38
CONCLUSION.....	40

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 15 novembre 2017, le ministre de l'action et des comptes publics, le ministre de la cohésion des territoires et la ministre des sports ont confié à l'inspection générale des finances (IGF), au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS), une mission d'analyse précise des opérations d'aménagement relevant de la Société de livraison des ouvrages Olympiques (SOLIDEO) et d'autres opérations n'en relevant pas mais bénéficiant d'une contribution financière de l'État associée à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 (JOP). Ces travaux devaient être ciblés sur les principaux équipements ayant suscité des inquiétudes sur le respect des délais et des budgets. Il s'agissait essentiellement des projets situés en Seine-Saint-Denis et des épreuves équestres à Versailles.

Il était demandé à la mission, pour chacune des opérations qu'elle avait à examiner :

- ◆ d'apprécier la solidité des prévisions de recettes attendues ainsi que des prévisions de réalisation en matière de délai et de coûts et les risques afférents, au regard notamment de la maturité des études d'ores et déjà conduites ;
- ◆ de consolider le montant global des financements nécessaires à la bonne réalisation de ces opérations ;
- ◆ d'identifier des solutions alternatives qui pourraient être envisagées pour garantir la livraison des ouvrages attendus en sécurisant le financement global des Jeux ;
- ◆ de prioriser les travaux engagés au regard des conséquences sur d'autres opérations ou actions engagées parallèlement.

La mission a souhaité préciser le champ de ses investigations au regard des délais qui lui étaient impartis, après avoir rencontré le délégué interministériel aux jeux Olympiques et Paralympiques (DIJOP) et le directeur général (DG) de la SOLIDEO pour identifier leurs attentes. Ont été retenues à ce titre les priorités suivantes :

- ◆ l'expertise des coûts prévisionnels et l'analyse des risques des projets majeurs que sont la construction du centre aquatique Olympique (CAO), du village Olympique et Paralympique, du village des médias et du « cluster Olympique » ;
- ◆ l'évaluation de la rationalité économique de l'organisation des épreuves équestres à Versailles, des épreuves de tir sur le terrain dit « des Essences » à La Courneuve et de la dépollution du terrain dit « Total Solvants » à Saint-Denis et Aubervilliers.

Outre l'examen des projets concernant les sites susmentionnés, la mission a également procédé à un examen transversal des questions relatives aux infrastructures de transport et a souhaité revenir sur le sujet de la gouvernance et de la maîtrise d'ouvrage des opérations liées à l'organisation des JOP.

Outre le DIJOP et le DG de la SOLIDEO, la mission a rencontré des représentants du COJO, du ministère des Armées, de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île de France (DRIEA), de la direction des routes d'Île de France (DIRIF), de la Société du Grand Paris (SGP), de l'Établissement public foncier d'Île de France (EPFIF), de la ville de Paris, de la métropole du Grand Paris (MGP), des établissements publics territoriaux (EPT) Plaine Commune et Paris Terres d'Envol et de l'entreprise Engie. Elle a bénéficié d'un appui précieux de la part de la direction nationale d'interventions domaniales (DNID) et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), qu'elle tient à remercier ici.

Rapport

À l'issue de ses travaux, la mission a présenté le sens de ses conclusions au préfet de la région Île de France, au préfet de la Seine-Saint-Denis, à la maire de Paris, à la présidente de la région Île de France, au président du conseil départemental de la Seine-Saint-Denis, au président de la métropole du Grand Paris, au président de l'EPT Plaine-Commune, aux élus du Bourget et de Dugny et au président du COJO.

Il sera successivement traité :

- ◆ des contraintes et aléas qui imposent une redéfinition du parti d'aménagement du village Olympique et Paralympique (partie 1) ;
- ◆ de la révision du programme du village des médias et du « cluster Olympique », afin d'en limiter le coût (partie 2) ;
- ◆ des risques importants qui pèsent sur la réalisation du centre aquatique Olympique et de la nécessaire recherche d'une solution alternative (partie 3) ;
- ◆ des opérations relatives aux infrastructures de transport, en lien avec l'organisation des Jeux (partie 4) ;
- ◆ des décisions à prendre concernant certains sites, qui ne sont pas de nature à impacter la bonne organisation des Jeux (partie 5) ;
- ◆ des modifications à apporter aux principes de gouvernance et de maîtrise d'ouvrage des opérations liées aux Jeux, afin de limiter les risques de dérapage des délais et des coûts (partie 6).

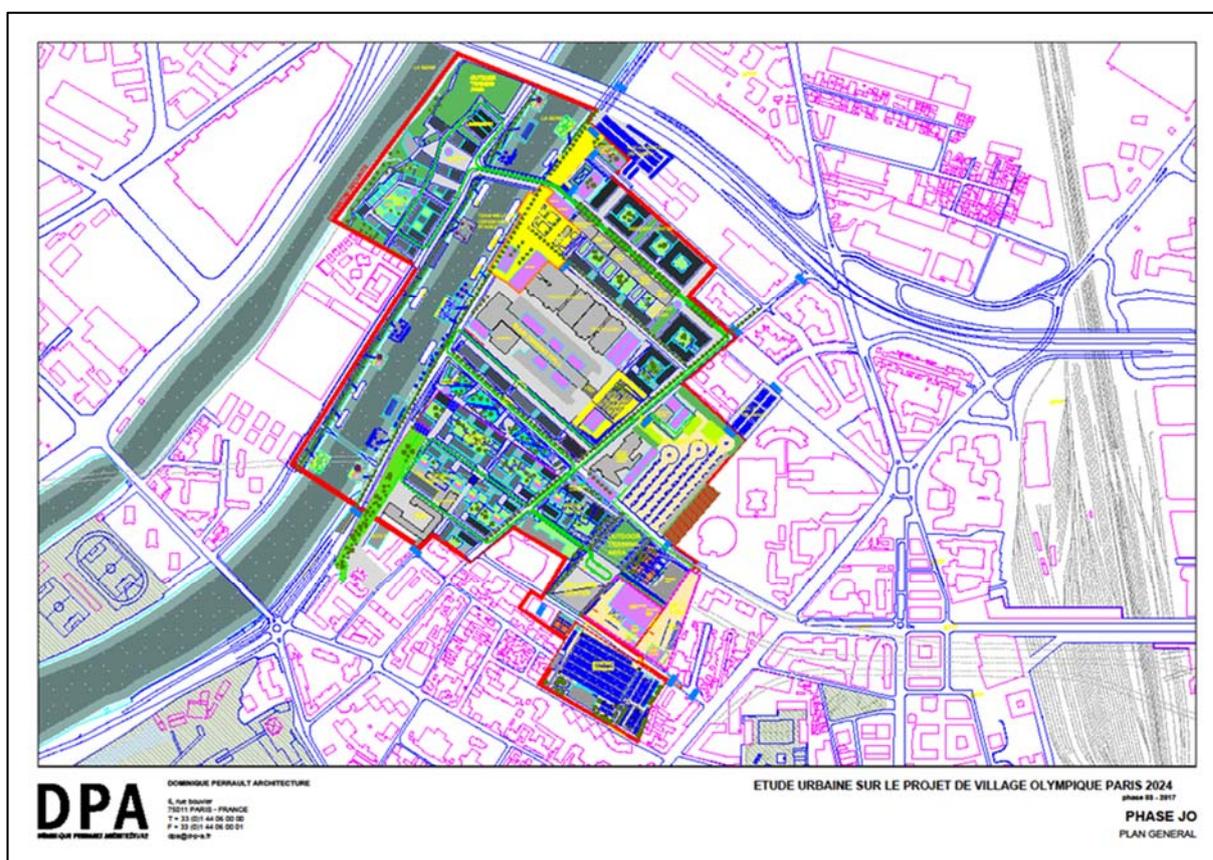
1. Des contraintes et aléas imposent une redéfinition du parti d'aménagement du village Olympique et Paralympique

Le village Olympique et Paralympique s'étend sur trois communes :

- ◆ L'Île-Saint-Denis, où une opération d'aménagement à destination principale de logement était déjà programmée ;
- ◆ Saint-Denis, où le foncier est maîtrisé par un opérateur (Universeine, contrôlé par Vinci), la cité du cinéma et quelques propriétaires publics ;
- ◆ Saint-Ouen, où la propriété est morcelée et qui accueille actuellement pour l'essentiel une zone d'activité, mais aussi des propriétés publiques ou parapubliques.

Un plan directeur du village Olympique et Paralympique a été réalisé par l'EPT Plaine Commune, en liaison avec le groupement d'intérêt public (GIP) Paris 2024.

Graphique 1 : Plan directeur du village Olympique et Paralympique



Source : EPT Plaine Commune ; GIP Paris 2024.

La partie du village Olympique et Paralympique située sur les communes de Saint-Denis et Saint-Ouen serait réalisée sous forme d'une ZAC dont l'aménageur serait la SOLIDEO.

Il convient de noter la situation particulière des terrains d'Universeine : bien que destinés à être inclus dans la ZAC, ils ont déjà fait l'objet d'un permis d'aménager, pour un programme de 130 000 m² SDP, dont 100 000 m² d'activités tertiaires et 28 500 m² de logement. Une négociation devra donc être conduite avec la SAS Seine Ampère, contrôlée par Vinci, titulaire des droits à construire, pour qu'elle adapte son programme et son calendrier de livraison au projet de village et qu'elle acquitte, dans le cadre de la ZAC, une participation aux charges d'aménagement de la zone.

1.1. Un risque majeur pèse sur les délais de réalisation du village Olympique et Paralympique

La partie du village Olympique et Paralympique située sur L'île-Saint-Denis³ utilise les locaux d'ores et déjà projetés dans le cadre de la zone d'aménagement concerté (ZAC) en cours baptisée écoquartier fluvial, aménagée par la SEM Plaine Commune Développement. Cette ZAC verrait ses aménités très améliorées par son intégration dans le programme des JOP, sans en subir de contraintes particulières, notamment grâce au financement par le budget hors-COJO de trois investissements qui amélioreraient son agrément et sa commercialité :

- ◆ une passerelle « modes doux » (accessible aux transports en commun), réalisée sous maîtrise d'ouvrage du département, qui reliera la ZAC à la rive droite de la Seine et facilitera son accès depuis le pôle de transports du carrefour Pleyel ;
- ◆ un mur antibruit sur l'autoroute A86, réalisé sous maîtrise d'ouvrage État (DIRIF) ;
- ◆ éventuellement, l'enfouissement des lignes à haute tension qui survolent aujourd'hui le nord du secteur, en bordure de l'A86⁴.

Cet héritage justifierait une densification de la ZAC⁵, **Aucune participation financière à l'équilibre de la ZAC ne paraît donc justifiée**⁶ sur le budget hors-COJO.

Cette partie du village ne paraît pas présenter de risques significatifs de délai ou de coût.

Par contre, la réalisation de la partie du village située sur Saint-Ouen et Saint-Denis présente de nombreux aléas : l'enjeu principal concernant le village Olympique et Paralympique est d'y **réaliser dans un délai de six ans une opération qui prendrait une dizaine d'années dans des conditions habituelles**. Le planning de synthèse établi par Setec Organisation le 10 janvier 2018 est certes réaliste mais, d'une part, il laisse peu de place aux aléas et, d'autre part, il prévoit une livraison finale postérieure aux JOP. Il doit donc être compacté, d'autant plus que pour une opération devant être livrée à date fixe, tout aléa sur les délais se traduit par un aléa financier fort.

Des éléments particuliers rendent plus complexe ou difficile cette réduction des délais.

1.1.1. La maîtrise du calendrier nécessite de réduire les délais de procédure

Il serait illusoire de prétendre réduire le délai de livraison du village en limitant les temps d'études et de travaux dans une opération qui verra l'essentiel de sa réalisation en de multiples chantiers simultanés. Ce sont les délais de procédure qu'il faut réduire très fortement, en intégrant une marge pour aléas, avec une organisation des services de l'État en mode projet.

Proposition n° 1 : Prendre les mesures législatives et / ou réglementaires permettant de limiter chaque délai réglementaire au strict minimum imposé par la législation européenne.

³ Cette partie représente 15 % du programme d'ensemble du village.

⁴ Sous réserve du point développé en 1.2.5.

⁵ Dont la densité globale est modérée (de l'ordre de 1).

⁶ Même si certains documents (telle l'étude SCET du 15 juin 2017) font référence à un déficit de l'ordre de 6 M€, qui serait pris en charge par l'EPT Plaine-Commune dans le cadre du tableau des financements publics.

En outre, la succession de maîtrises d'ouvrage est source de délais supplémentaires :

- ◆ la réalisation de plusieurs ouvrages relève à la fois de la SOLIDEO, pour la partie héritage, et du COJO pour la partie adaptation durant les Jeux. Les dépenses correspondantes sont identifiées dans les budgets hors-COJO et COJO ;
- ◆ cette indispensable distinction d'imputation des dépenses ne doit pas nécessairement se traduire par une succession des maîtrises d'ouvrage, impliquant un délai de réception et transmission des ouvrages entre deux interventions successives⁷ ;
- ◆ pour réduire les délais, la délégation de maîtrise d'ouvrage entre la SOLIDEO et le COJO (dans l'un ou l'autre sens) doit être possible sans formalisme particulier (malgré le statut spécifique de chacune des deux entités).

La mission recommande en conséquence d'**autoriser, sans procédures particulières, les délégations de maîtrise d'ouvrage entre la SOLIDEO et le COJO.**

1.1.2. La maîtrise foncière doit être assurée

La réalisation du village sur la commune de Saint-Denis repose initialement sur l'hypothèse d'accords avec les propriétaires fonciers (Vinci, Caisse des dépôts et consignations, Réseau de transport d'électricité). Compte tenu des délais très courts impartis pour conclure de tels accords, leur optimisation n'est pas sécurisée. Il paraît donc nécessaire d'inclure ces terrains dans la déclaration d'utilité publique (DUP) qui sera engagée pour être certain de pleinement les utiliser au bénéfice des JOP.

Par ailleurs, quelques parcelles sont à ce jour nues et libres, ou du moins faiblement encombrées⁸, dans le secteur du village. Le projet prévoit d'autre part la construction de bâtiments provisoires. Ces deux éléments plaident pour que la SOLIDEO puisse disposer si nécessaire d'une faculté de réquisition pour parer à toutes les difficultés (quitte à ne pas l'utiliser).

Une telle faculté de réquisition a déjà été prévue antérieurement pour les JO d'Albertville, et ne constitue donc pas une innovation⁹. Son coût (équivalent à un loyer) paraît financièrement supportable, voire avantageux.

La mission recommande donc de prévoir dans la loi Olympique une faculté de réquisition.

1.1.3. L'archéologie préventive génère un aléa incompressible

L'archéologie présente un aléa pour tout projet, ne serait-ce qu'au titre des découvertes fortuites. Mais cet aléa est majeur et probable pour le village Olympique et Paralympique. En effet, le 29 janvier 2018, la direction régionale des affaires culturelles d'Île-de-France (DRAC) a signifié à SOLIDEO que l'ensemble du village, à l'exception des bords de Seine, présentait une sensibilité archéologique forte, avec, notamment, des suspicions de présence de vestiges d'un bâtiment datant des XII^e-XV^e siècles (cf. Graphique 2).

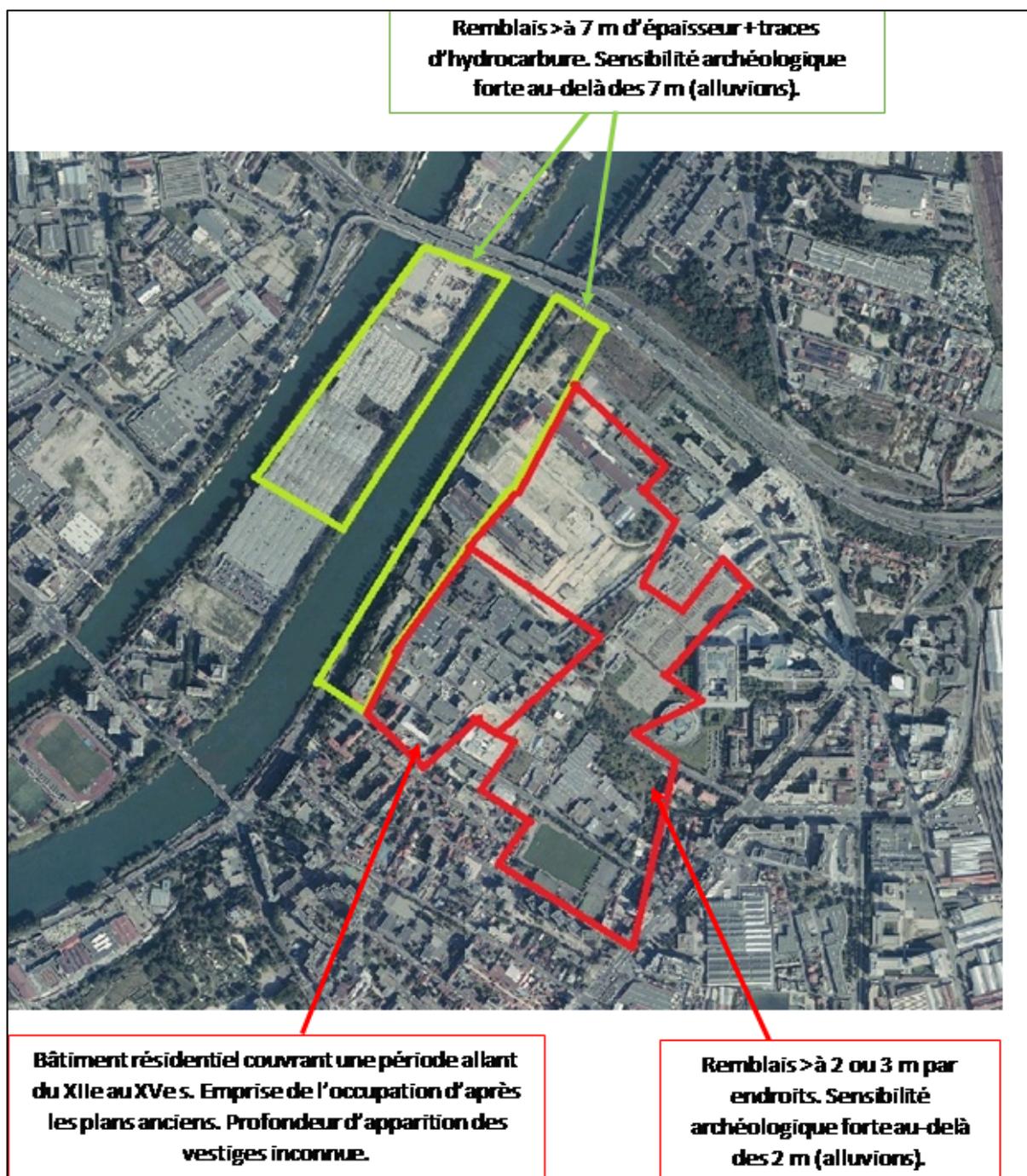
En l'état du projet, la construction du village Olympique et Paralympique à Saint-Ouen est prévue sur une éminence dominant d'une dizaine de mètres le niveau de la Seine et qui devrait être en partie arasée pour permettre un accès en pente douce jusqu'au fleuve. Cette opération nécessitera donc un diagnostic archéologique préalable et, probablement, la réalisation de véritables fouilles.

⁷ Illustration : notification du marché SOLIDEO - OS n°1 / préparation de chantier / réalisation / réception des ouvrages / levée des réserves du marché SOLIDEO / transmission de l'ouvrage au COJO / notification du marché COJO - OS n°1 / préparation de chantier / réalisation / réception des ouvrages / levée des réserves finale.

⁸ Et des bâtiments sont susceptibles d'être vides d'occupants.

⁹ Cette procédure de réquisition pourrait être utile pour d'autres sites Olympiques, et son champ ne devrait pas être limité au seul village.

Graphique 2 : Analyse archéologique du site du village Olympique et Paralympique



Source : DRAC Île-de-France.

Les diagnostics archéologiques ne pourront intervenir qu'après acquisition foncière, éviction des occupants et démolition des bâtiments existants. Ils s'étaleront donc sur plusieurs années. Si le calendrier de l'opération peut intégrer le temps des diagnostics, à condition qu'ils soient compactés, il ne pourrait supporter les délais inhérents à des fouilles. Si les diagnostics étaient positifs, une adaptation, voire une réduction, du projet serait inévitable. **Les contraintes archéologiques représentent donc un aléa majeur susceptible de remettre en cause tout ou partie de la réalisation du village Olympique et Paralympique.**

À défaut de relocaliser le village Olympique et Paralympique, des mesures immédiates peuvent être engagées, et notamment :

- ◆ faire engager par la DRAC des études pour **réduire le périmètre d'intérêt archéologique** (recherche documentaire, études stratigraphiques, etc.) sur la base d'une approche scientifique, et définir un protocole d'actions avec l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP¹⁰) pour maîtriser les risques résiduels ;
- ◆ **étudier la modification du projet, en particulier sur son altimétrie**, pour ne pas perturber les niveaux archéologiquement sensibles. Le plan directeur prévoit en effet des terrassements importants pour créer une pente douce du centre du village vers les berges de la Seine. Des constructions respectant le niveau du terrain existant, avec un seul niveau de sous-sol, pourraient éviter de creuser et évacuer un volume important de terres et permettre de ne pas atteindre les horizons archéologiquement sensibles. Une solution alternative d'accès aux berges pour les PMR¹¹ (de type ascenseur) devrait être élaborée en contrepartie.

Proposition n° 2 : Définir avec le ministère de la culture un plan d'actions pour maîtriser l'aléa archéologique sur le site du village Olympique et Paralympique.

1.1.4. Un chantier de la SGP est implanté au sein du village Olympique et Paralympique

La Société du grand Paris (SGP) doit réaliser dans l'emprise du village un ouvrage complexe de raccordement de futures lignes du Grand Paris Express (GPE). Elle a déjà lancé les procédures d'expropriation des terrains nécessaires et rappelle que les premiers marchés sont en cours de notification. Les travaux vont occuper une emprise de chantier significative pendant plusieurs années au sein du périmètre du village, limitant de ce fait les possibilités d'aménagement, et vont nécessiter une « extraterritorialité » des émergences de l'ouvrage souterrain pendant les JOP, générant une contrainte forte et durable sur la réalisation et l'exploitation du village.

Proposition n° 3 : Mettre en place une instance d'arbitrage entre les contraintes de la SGP et celles de la SOLIDEO et du COJO.

¹⁰ Ministère de la culture.

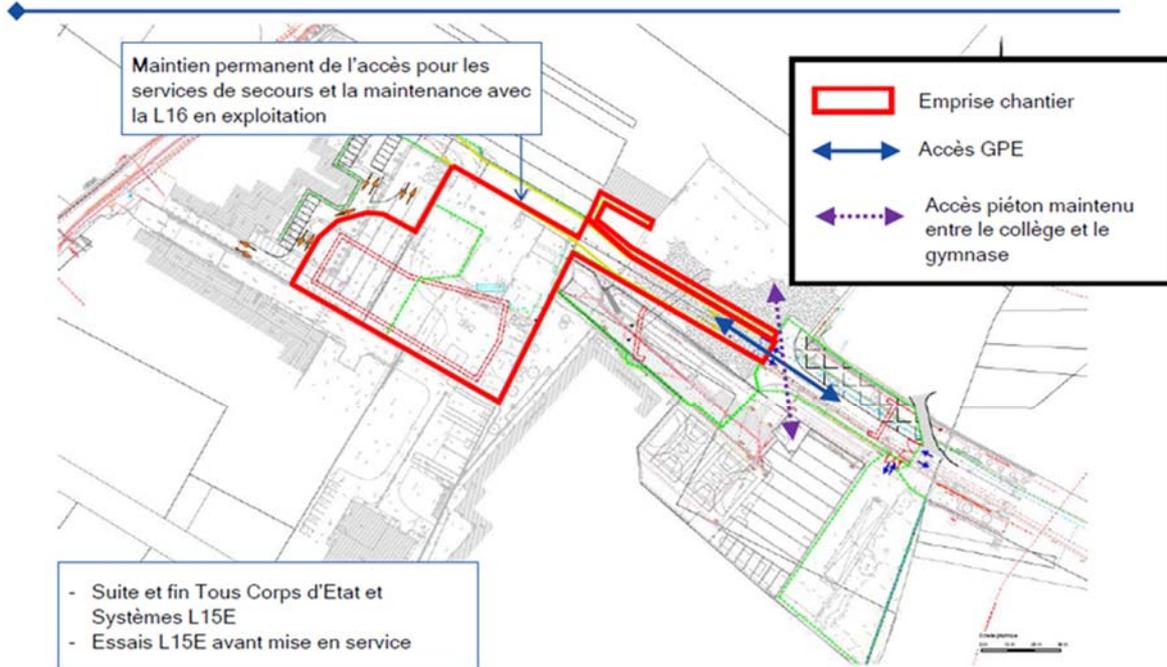
¹¹ Personnes à mobilité réduite.

Graphique 3 : Impact du chantier SGP

Emprises minimum et accès nécessaires GPE



Janvier 2024 / Décembre 2025



Source : SGP

1.1.5. Deux équipements mitoyens de l'emprise SGP (foyer ADEF et lycée) posent problème

Graphique 4 : Implantations du foyer ADEF et du lycée Marcel-Cachin



Source : Mission.

1.1.5.1. Le foyer ADEF à Saint-Ouen

Il est prévu dans le projet de village Olympique et Paralympique que le foyer de travailleurs migrants ADEF à Saint-Ouen, vétuste, soit démoli. Il est nécessaire pour ce faire de reloger les 280 résidents (plutôt par construction de deux foyers de 120 à 150 places que d'un seul). Or aucun terrain n'a été proposé par la commune ni aucun projet de relogement esquissé. Faute de décision immédiate, l'emprise ne pourra être libérée à temps pour y construire les bâtiments de logement prévus.

Les capacités des foyers existants à proximité ne peuvent être mobilisées à hauteur de 280 places et toute solution non satisfaisante pour les occupants comporte un risque de lien entre les JOP et ce qui pourrait être considéré comme une « expulsion ».

Une alternative serait de laisser en place le foyer en l'attente d'une solution de relogement.

L'emprise actuelle du foyer pourrait être exclue du village Olympique et Paralympique par agrandissement de l'enclave « OGER » dont elle est mitoyenne (cf. Graphique 4). La perte de capacité de logement d'athlètes serait faible.

Proposition n° 4 : Envisager le maintien sur place du foyer ADEF et son exclusion du périmètre du village Olympique et Paralympique.

1.1.5.2. Le lycée Marcel-Cachin à Saint-Ouen

La démolition du lycée Marcel-Cachin à Saint-Ouen est prévue pour y réaliser un parking (700 places) ou des espaces logistiques pour les JOP. Ce lycée avait vocation à être rénové, et la région Île de France aurait prévu un budget de l'ordre de 40 M€ à cette fin. La région ne semble pas disposée à financer la construction d'un lycée neuf sans contribution de la SOLIDEO. L'achat par la SOLIDEO du lycée existant, de l'ordre de 10 M€, ne permettrait pas de boucler le financement d'un lycée neuf (environ 80 M€ foncier compris).

Aucun terrain n'a été choisi à ce jour, ni aucun programme défini pour un lycée neuf. Il paraît donc aléatoire de miser sur la disponibilité de l'emprise du lycée actuel à temps pour les JOP (soit à la rentrée de septembre 2023).

En tout état de cause, la démolition d'un lycée pour réaliser des espaces de service (parking en particulier) paraît difficile à justifier et présente un risque d'image.

L'orientation proposée par la mission serait de conserver le lycée actuel¹², à l'instar de la conservation du collège, déjà intégrée au programme du village, en réétudiant le pôle d'accueil en conséquence (avec réduction et/ou déplacement du parking).

Proposition n° 5 : Étudier une redéfinition du pôle d'accueil du village Olympique et Paralympique avec conservation des bâtiments du lycée Marcel-Cachin à Saint-Ouen.

1.1.6. En conséquence le programme et le plan du village Olympique et Paralympique doivent être repensés

La combinaison des contraintes et aléas issus de l'archéologie préventive, de l'emprise de chantier de la SGP et de l'absence à ce jour de solution de relogement pour le foyer ADEF et le lycée Marcel Cachin appellent à une révision d'ampleur du parti d'aménagement du village Olympique et Paralympique.

¹² Éventuellement rénové.

En effet, la nécessité d'éviter les terrassements importants dans la zone archéologiquement sensible et celle de remanier le plan de la partie sud-est du site compte tenu de la neutralisation de l'emprise de la SGP et du maintien du foyer ADEF et du lycée Marcel Cachin auront nécessairement un impact sur le programme des autres secteurs du village. En particulier, une densification des constructions, y compris sur l'Île Saint-Denis et sur les terrains Universeine pourrait s'avérer inévitable pour préserver la capacité d'accueil répondant aux besoins du CIO¹³.

Proposition n° 6 : Densifier les îlots bâtis et utiliser les réserves de constructibilité mobilisables dans l'emprise du village afin de maintenir les capacités d'accueil à un niveau répondant aux besoins du CIO.

1.2. Les risques de surcoût identifiés pourraient être compensés par des économies

La mission n'a pu disposer d'éléments lui permettant de fiabiliser les estimations de dépenses qui ont servi à la construction du bilan d'aménagement du village. Elle souhaite cependant pointer dès à présent plusieurs facteurs de surcoûts et d'économies potentielles.

1.2.1. La contrainte de délai peut générer des surcoûts

L'obligation de livrer à date fixe (le 1^{er} janvier 2024) l'ensemble des constructions du village afin de permettre leur aménagement par le COJO pour l'accueil des athlètes est un facteur de risque de dépassement des budgets.

Il en est de même pour la simultanéité, dans un périmètre restreint, de multiples chantiers de construction de bâtiments et de réalisation d'espaces publics, sans oublier, dans le village ou à sa proximité immédiate, les chantiers de la SGP (ouvrage annexe d'entonnement et gare de Saint-Denis Pleyel) et ceux concernant la voirie (diffuseur et mur anti-bruit de l'autoroute A86).

La SOLIDEO devra élaborer un schéma logistique robuste pour permettre, sur une période courte (2021-2023) et sur un espace contraint, la concomitance de chantiers équivalents à la création d'un quartier de plus de 2 000 logements, dont les espaces publics et les équipements futurs (écoles...) devront être réalisés simultanément.

Cette approche logistique devra être étendue au-delà du village, pour vérifier que les approvisionnements de chantier ne subiront pas de ralentissement, alors même que d'autres chantiers significatifs se dérouleront simultanément à proximité et que les capacités de l'autoroute A86 pourront être réduites à l'occasion des travaux à réaliser pour les JOP. La mission recommande à ce sujet de **vérifier (DRIEA) les capacités de circulation aux abords du village au pic de la phase travaux.**

De par la complexité de l'opération, les maîtres d'ouvrage seront donc exposés à un risque de faible concurrence – voire de pratiques anticoncurrentielles – et à des prix élevés.

1.2.2. Le montant des acquisitions foncières a été sous-évalué

Selon la DNID, le coût de la maîtrise foncière du village Olympique et Paralympique peut être arbitré à 180 M€, aléas inclus, soit un surcoût de 17 M€ par rapport au montant figurant au tableau de financement à la charge des pouvoirs publics arbitré en octobre 2016

Les évaluations effectuées par l'EPFIF, pressenti comme opérateur foncier, sont globalement semblables. L'EPFIF estime en outre à 3 M€ les frais de portage (sécurisation, taxes...) des terrains acquis.

¹³ Selon le COJO, la capacité de 17 000 lits demandée par le CIO pourrait sans dommage être réduite à 15 000 lits.

Le prix de revient foncier présente donc un **surcoût de 20 M€** environ. Ce surcoût pourrait être majoré d'environ 10 M€ si l'aménageur était contraint d'acquérir les parcelles propriété de personnes publiques telles que le lycée (cf. 1.1.5.2).

1.2.3. Les engagements postérieurs à l'élaboration du tableau de financement ne sont pas budgétés

Postérieurement à l'arbitrage en octobre 2016 du tableau de financement du budget hors-COJO, 158 engagements qualitatifs ont été pris en matière de développement durable de l'aménagement et des constructions.

Ces engagements ne sont pas tous de même nature :

- ◆ certains relèvent de la qualité que l'on peut attendre d'une opération conduite par un établissement public de l'État, par définition exemplaire, et peuvent être considérés comme inclus dans une enveloppe « normale »¹⁴ ;
- ◆ d'autres traduisent un niveau d'exigence élevé mais atteignable en 2021 (date ultime de définition technique des projets) par les acteurs de la filière, au prix d'un surcoût à chiffrer¹⁵ ;
- ◆ d'autres enfin paraissent difficilement atteignables, sauf au prix de surcoûts considérables, voire irréalisables dans la configuration du village. Ils ne pourront raisonnablement dépasser le stade d'une opération de démonstration, sans être généralisés¹⁶.

La SOLIDEO est en train d'estimer l'impact de chacun de ces engagements pour permettre les arbitrages qui s'imposeront.

Même si l'objectif de réaliser une vitrine du savoir-faire français ne doit pas être oublié, la mission recommande d'adopter une attitude prudente et réaliste.

1.2.4. L'actualisation doit être prise en compte pour établir un bilan global de fin d'opération, ainsi que des provisions pour risques et provisions pour aléas et imprévus

Les études et travaux ont été chiffrés en 2016 pour une livraison en 2024. L'évolution des prix sur cette période peut représenter environ 10 % à 12 % des coûts, soit sur la base des chiffrages de 2016 près de 14 M€ pour les travaux d'infrastructure et 6 M€ pour les travaux de superstructure, soit un total de **20 M€** environ.

La mission note qu'une provision pour aléas et imprévus de 15 % est incluse dans les tableaux d'approche financière du coût du village, ce qui paraît acceptable à ce stade.

Elle ne dispose pas d'éléments suffisants pour recommander un montant de provision pour risques identifiés raisonnable et argumenté compte tenu des problèmes qu'elle a soulevés. Il appartiendra à la SOLIDEO d'en proposer le montant dès que les principales hypothèques auront été levées.

¹⁴ Par exemple, ouverture d'une « maison du projet ».

¹⁵ Par exemple, utiliser pour 100 % des bâtiments des matériaux d'origine biosourcée en quantité notable ou des matériaux bas carbone.

¹⁶ Par exemple, zéro rejet d'eaux pluviales au réseau.

1.2.5. Une économie est possible sur l'enfouissement des lignes à haute tension

Le projet d'aménagement du village prévoit l'enfouissement des lignes à haute tension traversant la Seine le long de l'A86 et survolant L'Île-Saint-Denis et Villeneuve-la-Garenne. Le tableau de financement arbitré en octobre 2016 chiffre cet investissement à 50 M€ dont 25 M€ apportés par la SOLIDEO, alors que des documents émis plus récemment par RTE l'évaluent à 70 M€. Le financement n'est donc pas complètement assuré, même si la ville de Villeneuve-la-Garenne et RTE pourraient apporter une participation.

Cet enfouissement n'a pratiquement pas d'impact (autre que d'image) sur le village Olympique et ne profite qu'aux propriétaires des emprises actuellement survolées :

- ◆ à L'Île-Saint-Denis, la ZAC réalisée par Plaine commune développement ;
- ◆ essentiellement, dans les Hauts-de-Seine, sur le territoire de Villeneuve-la-Garenne.

Il ne paraît pas justifié, dans un contexte financièrement tendu, que la SOLIDEO y participe au-delà du bénéfice potentiel (non confirmé à ce jour) lié à la constructibilité possible sur l'emprise des pylônes terminaux.

Le renoncement à ces travaux compenserait les surcoûts qui viennent d'être mentionnés.

Proposition n° 7 : Exclure du budget hors-COJO le financement de l'enfouissement des lignes à haute tension de Villeneuve-la-Garenne (92) et de L'Île-Saint-Denis (93).

1.2.6. Les recettes de l'aménageur doivent être optimisées

Saint-Ouen et Saint-Denis constituent des marchés immobiliers dynamiques, où les prix de vente restent maîtrisés, du fait de la politique d'encadrement mise en œuvre par Plaine Commune, et ne devraient pas fléchir, compte tenu de l'amélioration à venir de la desserte du quartier.

Sans remettre en cause les objectifs de mixité sociale, on peut cependant s'étonner de voir apparaître dans certains documents¹⁷ des logements en accession très sociale : ce type de produit est traditionnellement justifié par la nécessité d'offrir un relogement à de petits propriétaires expropriés, alors que le village Olympique et Paralympique n'en comporte pratiquement pas. En tout état de cause, la charge foncière de ce type de produit (annoncée à 250 € HT/m² SDP¹⁸) ne saurait être inférieure à celle du logement locatif social (300 € HT/m² SDP).

Par ailleurs, l'impact d'une mise à disposition retardée pour les acquéreurs fait l'objet d'analyses divergentes. Il est sans doute faible, voire inexistant, pour les logements « à prix maîtrisés » vendus avec une décote par rapport au marché, compte tenu de « l'effet d'aubaine » pour l'acquéreur. Il peut être plus sensible pour les logements vendus au prix du marché¹⁹.

Cet effet sera fortement dépendant des conditions dans lesquelles le COJO « louera » les logements en 2024 et **des dispositions financières et fiscales spécifiques** (VEFA²⁰, investissement « Pinel »...) **qui devront être rapidement mises en place.**

¹⁷ Étude SETEC, déjà citée.

¹⁸ Surface de plancher.

¹⁹ Le CEREMA donne un ordre de grandeur de 5 % du prix.

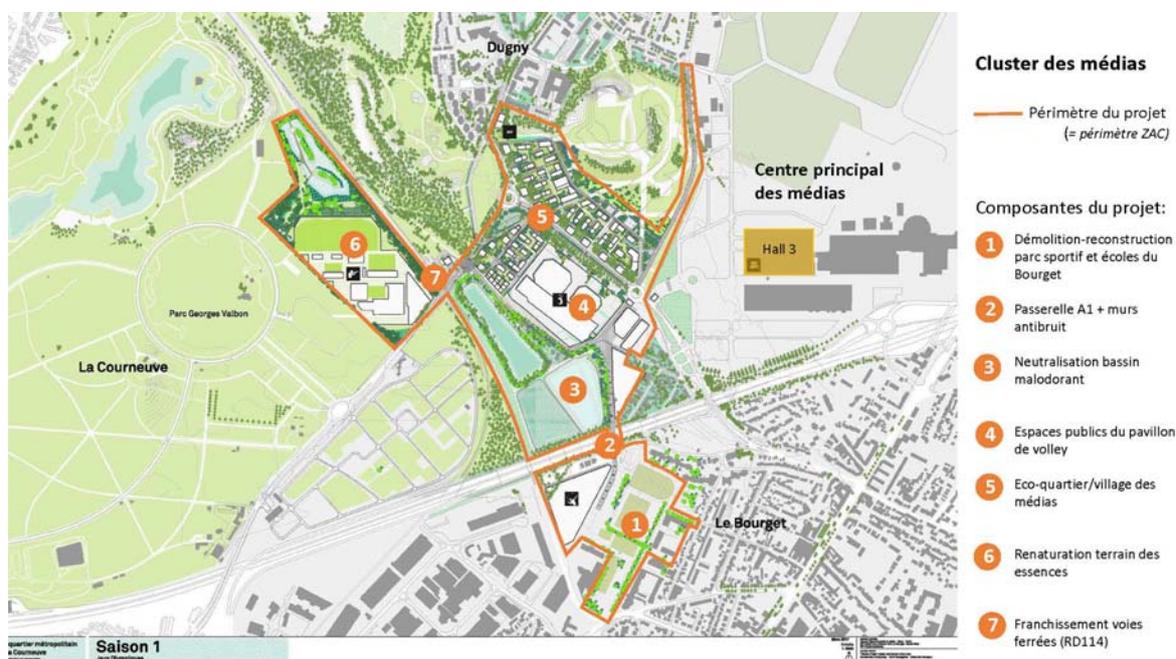
²⁰ Vente en état futur d'achèvement.

2. Le programme du village des médias et du « cluster Olympique » doit être révisé afin d'en limiter le coût

Le site Olympique du Bourget / La Courneuve / Dugny est prévu pour accueillir durant les Jeux :

- ◆ le centre principal des médias (CPM) ;
- ◆ le village des médias ;
- ◆ le cluster Olympique, qui comprend :
 - le pavillon de volley-ball ;
 - le stand de tir ;
 - le pavillon de badminton.

Graphique 5 : Le village des médias et le cluster Olympique



Source : EPT Paris Terres d'Envol

Le pavillon de badminton se situe sur la commune du Bourget (au sud de l'autoroute A1).

Le stand de tir se situe sur la commune de La Courneuve (terrains des essences).

Le centre principal des médias (CPM), le village des médias, et le pavillon de volley-ball se situent sur la commune de Dugny (au nord de l'autoroute A1).

Ces cinq éléments sont en définitive relativement indépendants les uns des autres. Néanmoins, c'est leur addition qui constitue un projet sportif d'ensemble porté par les collectivités concernées²¹ (le village des médias et le « cluster Olympique »).

À l'issue des Jeux (phase héritage), l'objectif était que le site soit transformé, avec la création de nouveaux quartiers d'habitat, des équipements sportifs et scolaires neufs, un parc départemental Georges Valbon étendu et des continuités urbaines rétablies.

²¹ Le Bourget et Dugny appartiennent à l'EPT Paris Terres d'Envol, La Courneuve à l'EPT Plaine Commune.

Rapport

Ce projet nécessite le départ de deux entreprises, la couverture d'un bassin malodorant, la démolition et reconstruction d'équipements publics (dont deux groupes scolaires maternelle et primaire de 12 et 16 classes) et la construction d'une passerelle au-dessus de l'autoroute A1.

Ces aménagements font partie du contrat de gouvernance Olympique signé le 20 mars 2017, engageant de multiples collectivités ainsi que l'État (préfet de région et préfet de la Seine-Saint-Denis).

2.1. Le coût de réalisation excède celui qui était initialement prévu

Sans compter le CPM, l'aménagement du terrain des essences pour l'épreuve de tir et le réaménagement du carrefour Lindbergh²², le coût global de l'aménagement est imputé à hauteur de 172 M€ environ au budget « hors-COJO », uniquement pour l'organisation de deux épreuves sportives (le volley-ball et le badminton)²³ et la réalisation du village des médias, qui n'était pas demandée par le CIO.

Il est rappelé que les installations sportives servant d'espaces de compétition pour le volley-ball et le badminton sont financées sur le budget du COJO (respectivement 50 M€ HT et 20 M€ HT) et seront démontées à l'issue des Jeux.

Ces coûts, qui peuvent déjà apparaître excessifs, ne constituent pas une nouveauté par rapport au dossier de candidature. Cependant, la mission estime très probable un surcoût entre 25 et 93 M€, dû à une sous-estimation des éléments de maîtrise foncière (achat des terrains et indemnités d'éviction), à une surévaluation de la vente des charges foncières et à l'absence de prise en compte de la couverture d'un bassin existant de décantation. **Un ordre de grandeur de 50 M€ de surcoûts est à retenir.**

Au total, le programme et le parti d'aménagement du village des médias et du cluster Olympique retenus à ce stade génèrent des surcoûts considérables, que l'organisation des Jeux ne rend pas indispensables et qui risquent d'être difficilement justifiables.

2.2. Le village des médias doit être réduit

Le village des médias (10 ha) sur la commune de Dugny, serait situé sur une partie (au sud) de l'Aire des vents (7 ha), et sur des terrains servant de parking (3 ha), l'ensemble appartenant au conseil départemental.

Le village des médias ne constitue pas une exigence du CIO. Il a été proposé par le GIP Paris 2024 et retenu dans le dossier de candidature, afin de permettre un hébergement plus aisé et de proximité aux nombreux journalistes et techniciens du CPM qui, pour certains, seront présents pendant un an. Il répond également à une volonté d'équilibre politique vis-à-vis des collectivités qui proposaient en 2015 ce site pour accueillir le village Olympique et Paralympique.

Toutefois, la construction d'un quartier nouveau sur l'Aire des vents, classée en espace vert²⁴ (et partiellement en espace boisé classé - EBC), n'est pas acquise et pourrait susciter des contestations au nom de la défense de l'environnement. Des procédures de mise en compatibilité seront donc nécessaires et sont prévues. La compensation environnementale à la réduction de l'EBC sera apportée par la renaturation du terrain des essences (cf. 2.3.3).

²² Situé sur la RN2, au niveau du parc des expositions du Bourget.

²³ Référence : budget « Hors COJO » du 5 octobre 2016.

²⁴ Même si elle accueille de façon récurrente diverses manifestations, telles que la Fête de l'Humanité ou le Salon international de l'aéronautique et de l'espace.

Rapport

Le programme d'aménagement du village des médias prévoit actuellement :

- ◆ 20 600 m² SDP de logement social (environ 300 logements) ;
- ◆ 15 000 m² SDP de logements spécifiques ;
- ◆ 82 400 m² SDP de logement en accession (environ 1 200 logements) ;
- ◆ 2 000 m² SDP de commerces et services.

Durant les Jeux, les logements, construits et équipés dans leur forme définitive, seraient loués aux délégations pour les journalistes et techniciens du CPM.

En phase héritage, le village des médias serait un nouveau quartier de Dugny, en continuité d'une urbanisation existante.

La valorisation des charges foncières des logements en accession et des logements spécifiques a été faite à hauteur de 500 €/m² SDP. Cela apparaît très excessif au regard du marché local de Dugny, qui reste atone pour l'accession à la propriété : malgré des prix attractifs, les promoteurs peinent à écouler leurs opérations (deux opérations recensées en cours de commercialisation). En outre, la mise sur le marché simultanée de nombreux logements dans le secteur risque d'engendrer une pression à la baisse.

Une valorisation des charges foncières à hauteur de 300 €/m² SDP induirait une diminution des recettes de 20 M€.

Le bilan d'aménagement prévoit une participation de SOLIDEO à hauteur de 13 M€. Le besoin de financement de l'opération pourrait être porté à 31 M€, avec une valorisation des charges foncières plus réaliste.

Proposition n° 8 : Soit maintenir le projet de village des médias, le surplus de déficit devant alors être supporté par les collectivités demanderesse, soit le réduire sensiblement afin de maîtriser le déficit d'aménagement et de diminuer les risques de contestation.

Une proposition de réaménagement est faite en fin de partie 2.

2.3. Plusieurs éléments du cluster Olympique doivent être revus

2.3.1. Le pavillon de badminton doit être reconfiguré

La commune du Bourget accueillerait l'épreuve de badminton sur un site qui comprend aujourd'hui des équipements sportifs et deux groupes scolaires de la commune, ainsi qu'un laboratoire du CEREMA, établissement public dépendant du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires.

Le projet consiste en :

- ◆ la démolition du laboratoire du CEREMA ;
- ◆ la démolition et la reconstruction des deux groupes scolaires ;
- ◆ la réalisation d'un pavillon sportif provisoire accueillant l'épreuve de badminton, accompagné d'une salle d'entraînement pérenne ;
- ◆ la démolition et reconstruction d'équipements sportifs.

Au total, l'aménagement de la partie sud du « cluster Olympique » sur la commune du Bourget coûterait 63 M€, à la charge du budget « hors COJO », afin d'organiser la seule épreuve de badminton.

Rapport

Le CEREMA est implanté sur plus d'une trentaine de sites du territoire national. Il dispose d'une implantation sur la commune du Bourget, consistant en un laboratoire et accueillant cinquante agents.

La stratégie immobilière du CEREMA prévoit l'abandon du site du Bourget et le transfert des activités sur un site patrimonial à Paris ou en banlieue proche, partagé avec la direction territoriale d'Île-de-France.

L'examen du planning de l'opération montre qu'il est urgent de décider du site de réimplantation du laboratoire du CEREMA. Cette décision relève notamment du ministère de la transition écologique et solidaire et de ses établissements publics sous tutelle (IGN, METEO FRANCE et CEREMA).

Par ailleurs, la reconstruction des équipements publics (groupes scolaires et équipements sportifs) est évaluée à 29 M€ environ (hors frais de maîtrise d'œuvre, frais divers, et aléas). Ces démolitions/reconstructions, souhaités par les élus locaux dans le cadre d'opérations de modernisation, ont pour seul intérêt dans le cadre des JOP de permettre l'aménagement d'un parking et d'un vaste parvis à l'entrée du « cluster Olympique ».

La mission propose d'implanter le pavillon provisoire de badminton et la salle d'entraînement pérenne sur les emprises du CEREMA, afin d'éviter la démolition/reconstruction des deux groupes scolaires.

Proposition n° 9 : Définir et réaliser rapidement le relogement du CEREMA.

Proposition n° 10 : Revoir l'aménagement du cluster Sud, afin d'éviter la démolition/reconstruction de deux groupes scolaires.

2.3.2. Une solution alternative doit être trouvée pour l'implantation, prévue à titre purement provisoire, du pavillon de volley-ball

La commune de Dugny est prévue pour accueillir l'épreuve de volley-ball. L'aménagement du site nécessitera le déménagement de deux grosses entreprises : « ID Logistics » et « CHIMIREC », et un traitement restant à définir pour supprimer les nuisances olfactives des bassins de la Molette.

L'entreprise CHIMIREC est une entreprise de collecte et de traitement de déchets industriels, présente sur le site depuis 1950. Elle s'étend sur 3,2 ha et représente 150 emplois (50 pour le siège et 100 pour le site industriel).

L'entreprise ID Logistics est une plateforme logistique qui assure la distribution des magasins du groupe Carrefour. L'entreprise est titulaire d'un bail courant jusqu'en 2025, signé avec la foncière anglaise SEGRO spécialisée dans l'immobilier d'entreprises.

Le bilan d'aménagement de ce secteur se résume pour les dépenses, en l'achat et la dépollution des terrains de CHIMIREC et de SEGRO (ID Logistics), ainsi que de la parcelle dite AGINVEST. Ces dépenses apparaissent nettement sous-évaluées.

Le bassin de la Molette est un ensemble hydraulique composé de trois bassins interdépendants. Le site accueille également une unité de dessiccage des boues de curage. L'ensemble est géré par le conseil départemental de la Seine-Saint-Denis et assure un rôle stratégique dans le réseau d'assainissement départemental. Afin d'éviter les désagréments des nuisances olfactives, le département propose la construction d'un bassin enterré circulaire, en remplacement du bassin revêtu existant. Le coût du projet est estimé à 35 M€ HT environ.

Au total, l'aménagement du cluster nord sur la commune du Dugny coûterait 111 M€ (y compris bassin de la Mollette - 35 M€), à la charge du budget « hors COJO », afin d'organiser la seule épreuve de volley-ball, sans compter les 50 M€ HT prévus sur le budget du COJO pour implanter l'équipement sportif provisoire.

Rapport

Ce montant pourrait être porté à 123 M€ (+ 12 M€), voire 138 M€ (+27 M€), avec une valorisation des charges foncières et des acquisitions foncières plus prudente. Il est rappelé qu'il n'y aura pas en contrepartie d'héritage sportif puisque cet équipement sera démonté après les JO.

Enfin, l'aménagement de ce secteur nécessite la construction d'une passerelle au-dessus de l'autoroute A1 afin de relier le cluster Nord et le cluster Sud durant les Jeux. Le projet est estimé à 20 M€.

Proposition n° 11 : Renoncer à organiser l'épreuve de volley-ball sur le site des entreprises CHIMIREC et ID Logistics en faveur d'une solution alternative.

Une proposition alternative est faite en fin de partie 2.

2.3.3. La négociation de la libération du terrain pour le stand de tir doit être accélérée

Le terrain prévu pour accueillir l'épreuve de tir appartient au ministère des Armées. Celui-ci a prévu de céder ce terrain ; il en a réalisé la dépollution pyrotechnique²⁵ et le déséquipement partiel et doit encore réaliser la dépollution industrielle du site.

Le conseil départemental de la Seine-Saint-Denis est intéressé par l'acquisition du terrain des essences afin de l'intégrer au sein du parc départemental Georges Valbon, après renaturation. Cela constituerait un héritage « vert » très significatif et une contribution importante aux indispensables mesures de compensation environnementale prévues dans le cadre des JOP.

Il convient maintenant de finaliser le financement de la dépollution industrielle du terrain (évaluée à 10 M€) et de son gardiennage pendant six ans (environ 2 M€). Aujourd'hui, seuls 5 M€ ont été identifiés dans le budget « hors COJO ».

Sous réserve de ce problème de financement, le ministère des Armées est prêt à céder le terrain rapidement, et le conseil départemental prêt à l'acheter. Une négociation entre ces deux parties est donc nécessaire afin d'assumer les surcoûts liés à la dépollution et au gardiennage (7 M€).

Il convient que cette négociation se déroule rapidement au premier semestre 2018, afin que les marchés de dépollution des sols puissent être passés en 2019 par le ministère des Armées ou par le conseil départemental, pour une mise à disposition du terrain à l'été 2023 en vue de l'aménagement du stand de tir par le COJO. À défaut, un site alternatif devrait être trouvé.

Proposition n° 12 : Aider à la finalisation rapide de la négociation entre le ministère des Armées, SOLIDEO et le conseil départemental de la Seine-Saint-Denis, pour permettre un transfert rapide du site au département.

²⁵ Le secteur de Dugny a été lourdement bombardé durant la seconde guerre mondiale.

2.4. La négociation pour le financement du centre principal des médias doit être rapidement finalisée

Il s'agit essentiellement de démolir et reconstruire le hall 3 du parc des expositions du Bourget afin d'en faire un bâtiment plus vaste et plus haut correspondant aux attentes du CIO, en vue d'y installer le CPM, réunissant durant les Jeux le centre international de radio-télévision (CIRTV) et le centre principal de presse (CPP).

L'opération est évaluée entre 50 et 60 M€ HT, avec une participation de 17 M€ de l'État et de 33 M€ de la part du propriétaire et de l'exploitant du parc des expositions.

Techniquement, les travaux de construction du nouveau hall peuvent être réalisés en 18 mois, ce qui permet d'envisager de les réaliser entre deux salons internationaux de l'aéronautique et de l'espace (SIAE) du Bourget. En comptant sur une durée d'instruction et d'obtention du permis de construire de six mois, deux créneaux de construction sont donc possibles avant la mise à disposition du site pour les Jeux, qui est prévue fin juillet 2023 :

- ◆ de mi-2019 à début 2021 ;
- ◆ de mi-2021 à début 2023.

Une nouvelle négociation concernant le financement de la reconstruction du hall 3 doit avoir lieu avec le GIFAS (Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales), propriétaire, car les hypothèses initiales envisageaient la construction pour 2024 de la ligne 17 du Grand Paris Express jusqu'à la station Le Bourget-Aéroport, ce qui ne sera peut-être pas le cas, réduisant les possibilités de valorisation ultérieure d'un tel agrandissement tant qu'elle ne sera pas achevée.

Proposition n° 13 : Aider à la finalisation rapide de la négociation entre SOLIDEO et le GIFAS / SIAE afin de pouvoir passer à temps à la phase de réalisation.

2.5. Le réaménagement du carrefour Lindbergh n'est toujours pas défini

Le contrat de gouvernance Olympique concernant le village des médias et le « cluster Olympique » prévoit le réaménagement du carrefour Lindbergh, au droit du diffuseur 5 de l'autoroute A1.

Ce diffuseur dessert l'aéroport de Paris-Le Bourget et les communes de Dugny, Le Bourget et Le Blanc-Mesnil. Il est d'un fonctionnement peu lisible et complexe. Les maîtrises d'ouvrage des voiries sont multiples : État, département, communes.

Deux études de fonctionnement du carrefour ont été commanditées par la société publique locale (SPL) Le Bourget en 2015 et 2016.

Dans les faits, aucun projet concret n'existe, et donc aucun chiffrage crédible n'est disponible. Il a pourtant été inscrit à hauteur de 35 M€ dans le tableau de financement du budget « Hors COJO ».

En termes de calendrier, rien ne permet d'affirmer qu'un éventuel réaménagement serait achevé pour 2024.

Proposition n° 14 : Missionner par les partenaires concernés (État, département, communes) l'EPT Paris Terres d'Envol afin de faire réaliser l'étude technique du carrefour Lindbergh. Le financement des études sera pris en charge par le budget hors-COJO.

2.6. Au regard de ces diverses contraintes, la mission propose une révision des projets du village des médias et du « cluster Olympique »

Afin de limiter les coûts et les déficits d'aménagement que supportera le budget hors-COJO, il est proposé de réviser le projet sur les communes de Dugny, La Courneuve et Le Bourget, sur la base des orientations suivantes :

- ◆ réduire l'ambition du cluster Olympique au sud de l'autoroute A1 en renonçant à la démolition des deux groupes scolaires et en réalisant la salle de badminton sur l'emprise du CEREMA et les équipements sportifs attenants (terrain de grand jeu synthétique et terrains de tennis) ;
- ◆ réduire le village des médias en n'utilisant que la seule surface du parking appartenant au département (autour de l'entreprise ID Logistics) ;
- ◆ organiser l'épreuve de volley-ball sur un autre site que celui occupé par les entreprises CHIMIREC et ID Logistics. Une solution pourrait être d'utiliser l'Aire des vents appartenant au département, qui serait restituée à l'issue des Jeux, ou bien les terrains occupés par Engie à Saint-Denis (cf. partie 3) ;
- ◆ renoncer à la réalisation d'une passerelle au-dessus de l'A1. En contrepartie, les cheminements piétonniers existants pourraient être réaménagés le long de la RD 50 reliant Le Bourget et Dugny ;
- ◆ renoncer au traitement des bassins de la Molette ;
- ◆ pas de changement pour le stand de tir et le centre principal des médias.

Dans ces conditions, les communes du Bourget, la Courneuve et Dugny conserveraient leur statut de « site Olympique » avec les mêmes éléments que dans le dossier de candidature, à l'exception éventuelle du pavillon de volley-ball, mais sur la base d'un projet réduit avec des dépenses maîtrisées.

Proposition n° 15: Mettre en œuvre sur les communes de Dugny, La Courneuve et Le Bourget un projet réduit, aux dépenses maîtrisées.

Une évaluation sommaire des gains de ce nouveau projet peut être avancée.

Pour le cluster Sud, l'économie porte sur la non-reconstruction de deux groupes scolaires, diminuée d'un surcoût foncier pour l'acquisition de la parcelle du CEREMA, soit 20 M€ environ.

Pour le cluster Nord, comme il n'est pas réalisé, l'économie porte sur la totalité du budget (soit le bilan aménageur prévu), donc 76 M€.

Pour la passerelle au-dessus de l'autoroute A1, l'économie est de 20 M€, mais le réaménagement des cheminements piétonniers entre Le Bourget et Dugny nécessitera une provision de 10 M€, soit une économie globale de 10 M€.

Pour le terrain des essences, il faut s'attendre à une prise en charge supplémentaire de 7 M€ (dépollution + gardiennage).

Pour le CPM, un surcoût potentiel de 10 M€ est identifié ; l'équilibre financier de l'opération devra être vérifié et conforté après discussion avec le GIFAS.

Pour le village des médias, la réduction à 40 000 m² SDP construits (environ 500 logements au lieu de 1 500) du programme devrait permettre de contenir le déficit prévisionnel de l'aménagement en dessous des 13 500 k€ budgétés dans le budget hors-COJO.

Si l'épreuve de volley-ball devait être organisée sur l'Aire des vents, qui est un terrain assez plat et quasi-nu, une provision de 10 M€ pour l'aménagement du terrain pourrait être envisagée sur le budget hors-COJO.

Rapport

Au final, l'économie proposée par la mission par rapport au budget initial (tableau des financements de 2016) est de 80 M€ environ et 130 M€ par rapport au budget révisé suite à l'analyse du dossier par la mission.

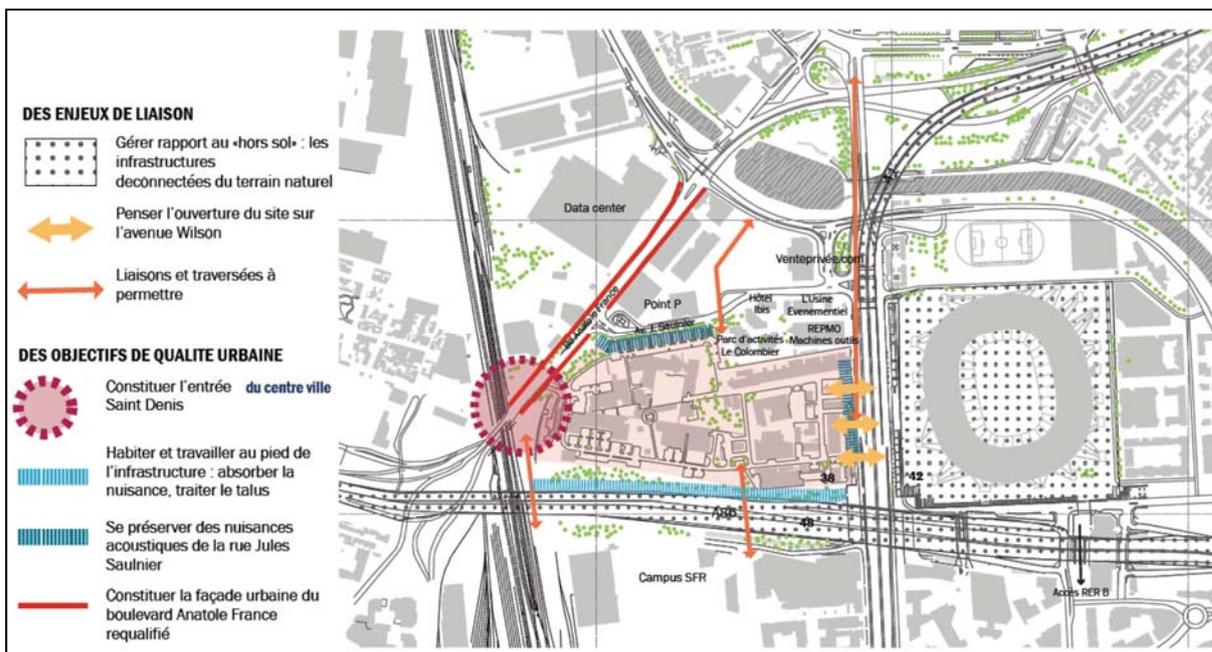
3. Des risques importants pèsent sur la réalisation du centre aquatique Olympique

Tant l'aménagement de la Plaine Saulnier que la construction du centre aquatique Olympique en son sein, présentent des risques multiples.

3.1. L'aménagement de la Plaine Saulnier doit être confié à la SOLIDEO

Le site de la Plaine Saulnier s'étend sur 12 ha à l'ouest de l'avenue du Président-Wilson et de l'autoroute A1, face au stade de France, auquel il sera relié par une passerelle piétonne. Outre l'accueil du centre aquatique Olympique, l'opération doit contribuer à l'accélération de l'aménagement urbain d'un site encore à dominante industrielle et enclavé.

Graphique 6 : L'aménagement de la Plaine Saulnier à Saint-Denis



Source : Agence François Leclercq / BASE / Une Fabrique de la Ville / Alphaville / Ma-geo / Symoé / Étude pré opérationnelle d'aménagement sur le secteur Porte de Paris Sud Plaine Saulnier à St Denis / 26 Avril 2017.

3.1.1. Le montage foncier doit être sécurisé par une déclaration d'utilité publique

La ville de Paris, propriétaire du site, a mis celui-ci à la disposition de Gaz de France (GDF), aux termes d'un bail emphytéotique courant jusqu'au 30 juin 2051, pour lui permettre d'y installer un laboratoire central de recherches gazières. La société Engie, successeur de GDF, occupe aujourd'hui 60 000 m² bâtis répartis sur l'ensemble du terrain, caractérisés par une densité peu importante, conduisant à une occupation très partielle du site, qui n'accueille que 450 à 500 salariés. Il s'agit également d'un site de repli prévu dans le plan de continuité d'activité (PCA) d'Engie.

Rapport

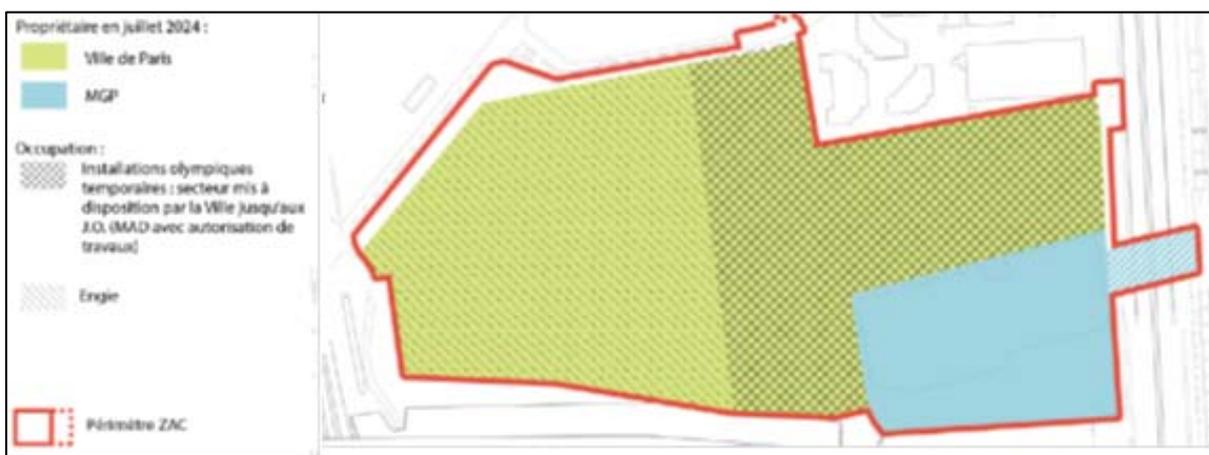
Le terrain fait actuellement l'objet d'un périmètre d'attente au PLU de Saint-Denis et n'est donc pas constructible en l'état.

Le 8 juin 2016, la ville de Paris, l'EPT Plaine Commune, la ville de Saint-Denis et la société Engie ont conclu un protocole d'intention en vue de l'implantation du centre aquatique Olympique.

Selon les études urbaines conduites en 2017, l'évolution de la plaine Saulnier pourrait amener à distinguer, dans le cadre d'une déclaration de projet conduite par Plaine Commune (cf. graphique 7) :

- ◆ une emprise de 2,4 ha à l'est du site pour l'implantation du centre aquatique, gratuitement cédée par la ville de Paris ;
- ◆ une emprise de 4,4 ha mobilisée pour accueillir durant les Jeux les installations et aménagements complémentaires nécessaires ; ces terrains accueilleront un nouveau quartier de ville après 2024 ;
- ◆ une emprise résiduelle de 5,2 ha à l'ouest destinée à la réalisation d'un projet d'aménagement répondant aux souhaits et aux besoins d'Engie et des collectivités locales concernées.

Graphique 7 : Répartition foncière de l'opération d'aménagement



Source : Agence François Leclercq / BASE / Une Fabrique de la Ville / Alphaville / Ma-geo / Symoé | Étude pré opérationnelle d'aménagement sur le secteur Porte de Paris Sud Plaine Saulnier à St Denis / 26 Avril 2017.

Engie conditionne la renonciation à son bail et la libération de ses emprises à l'assurance de recevoir 150 000 m² de droits à construire (principalement des bureaux). Elle souhaite conclure un protocole en ce sens mi-2018, assorti d'une garantie financière de son bailleur (la ville de Paris), sur la base de ses propres estimations de valorisation, pour libérer les lieux au 3^e trimestre 2019.

La mission considère qu'il sera difficile de parvenir à un accord en ces termes, en raison des écarts constatés entre les différentes parties prenantes pour la valorisation des droits à construire dévolus à Engie. Ces écarts sont notamment liés à l'estimation de la quote-part des coûts d'aménagement de la zone (démolition, dépollution, viabilisation, réalisation des équipements publics de proximité...) à supporter par Engie.

Proposition n° 16 : Engager une procédure de déclaration d'utilité publique portant sur les terrains de la Plaine Saulnier, afin de sécuriser l'acquisition par la puissance publique des emprises aujourd'hui baillées à Engie.

3.1.2. La maîtrise d'ouvrage de l'aménagement devrait relever de la SOLIDEO

La métropole du Grand Paris (MGP) a souhaité assurer la responsabilité de l'opération d'aménagement de la Plaine Saulnier, comme cela a été confirmé lors d'une réunion le 21 décembre 2017, associant au niveau décisionnel l'ensemble des partenaires concernés (État, SOLIDEO, région Île-de-France, MGP, EPT Plaine Commune, mairie de Saint-Denis, ville de Paris).

Cette approche diffère de celle retenue pour les deux autres opérations d'aménagement « Olympiques », le village Olympique et Paralympique et le village des médias / cluster Olympique, qui vont être incluses dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN) et dont la maîtrise d'ouvrage sera assurée par la SOLIDEO.

La mission considère comme hasardeux de confier la réalisation d'une opération d'aménagement complexe, qui conditionne la livraison à bonne date du CAO, à un établissement public de coopération intercommunale qui a vocation, comme son président le réaffirme, à être une administration de mission et non de gestion et qui à ce titre ne dispose pas à ce jour des outils techniques nécessaires.

Au demeurant, à la date de rédaction du présent rapport, la mission n'a pu obtenir d'information définitivement validée sur :

- ◆ la nature et le statut juridique de l'opérateur qui pourrait être créé par la MGP pour assurer la réalisation de l'aménagement de la plaine Saulnier (a été évoquée la création d'une société publique locale d'aménagement avec la ville de Paris, l'EPT Plaine Commune et la ville de Saint-Denis) ;
- ◆ le programme actualisé, le bilan prévisionnel²⁶ et le planning détaillé de l'opération d'aménagement.

Il convient, de plus, de noter que le Gouvernement a annoncé une réforme du statut et des compétences de la MGP, dont les contours devraient être précisés prochainement. Une réforme des attributions de la MGP ne pourrait, dans un premier temps, que perturber le calendrier des opérations dont elle a la charge.

Proposition n° 17 : Étendre le périmètre de l'opération d'intérêt national aux terrains de la Plaine Saulnier et confier la responsabilité de leur aménagement à la SOLIDEO.

En tout état de cause, le calendrier de l'opération d'aménagement est très tendu, puisqu'il nécessite d'avoir obtenu au second semestre 2019 la déclaration de projet mettant en conformité le PLU, la création de la ZAC et l'approbation de son dossier de réalisation, l'acquisition des terrains d'Engie, et le dépôt du permis de construire du CAO. Les travaux de démolition / désamiantage / dépollution doivent s'engager au plus tard à partir de septembre 2019.

Enfin, la mission estime entre 20 M€ et 25 M€ le risque d'augmentation du déficit de l'opération d'aménagement de la Plaine Saulnier, sur la base des études de la DNID.

²⁶ Les études d'avril 2017 concluaient à un bilan financier à l'équilibre.

3.1.3. L'utilisation de la totalité de la Plaine Saulnier durant la période des Jeux doit être envisagée

Le report au-delà de 2025 de l'aménagement urbain de l'emprise de 5,2 ha située à l'ouest du site permettrait de l'utiliser durant les Jeux pour accueillir un équipement provisoire, en substitution d'un autre site dont l'aménagement s'avèrerait trop coûteux (par exemple, le pavillon de volley-ball prévu dans le cluster Olympique). D'autre part, la maîtrise foncière publique de l'ensemble du site permettrait d'assurer la cohérence de son aménagement au-delà de 2024.

Proposition n° 18 : Dans le cadre de l'OIN, envisager l'utilisation provisoire pendant la durée des Jeux de la partie ouest de la Plaine Saulnier, aujourd'hui destinée au programme immobilier d'Engie.

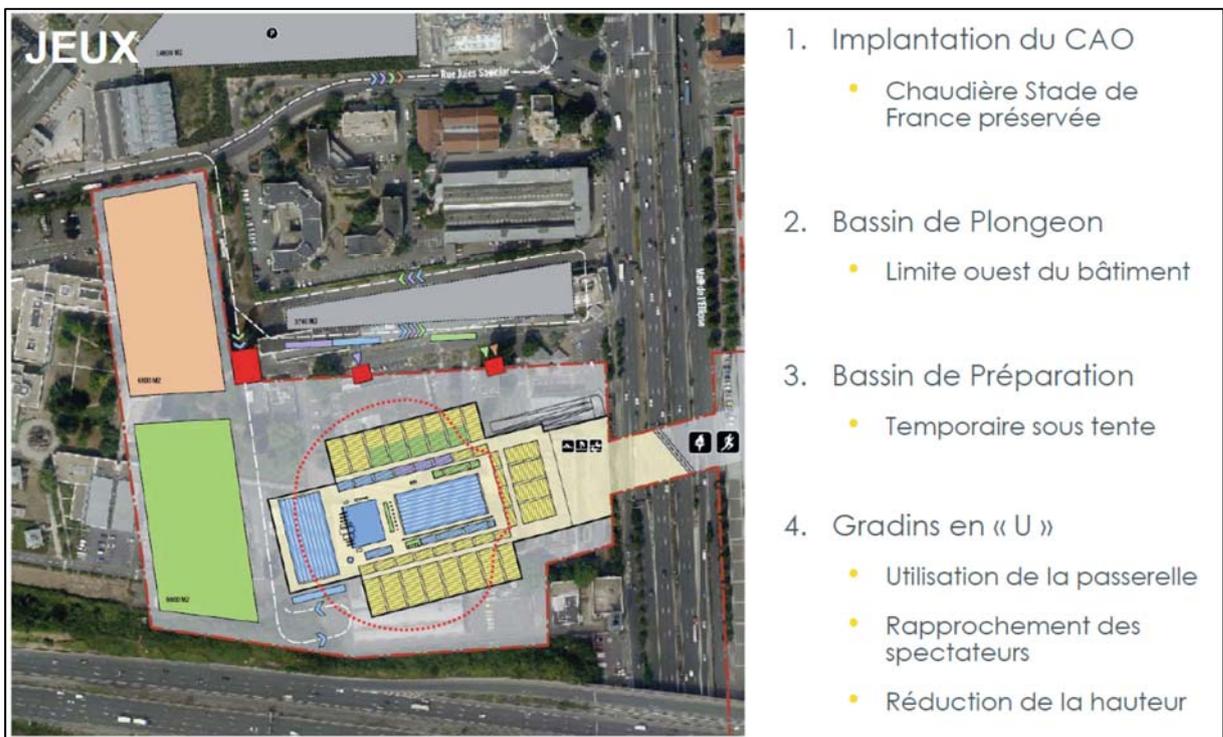
3.2. La réalisation du centre aquatique Olympique cumule les risques de délais et de coûts

En application de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales, la MGP a vocation à être le maître d'ouvrage du CAO, grand équipement sportif de dimension internationale.

Dans sa configuration Olympique, le CAO disposera d'une capacité brute de 17 000 places assises et de trois bassins :

- ◆ un bassin de compétition de natation de 50 m (10 lignes d'eau) ;
- ◆ un bassin de compétition de plongeon de 25 m x 25 m ;
- ◆ un bassin de 50 m pour l'échauffement et l'entraînement (8 lignes).

Graphique 8 : Le projet de centre aquatique Olympique en configuration de compétition



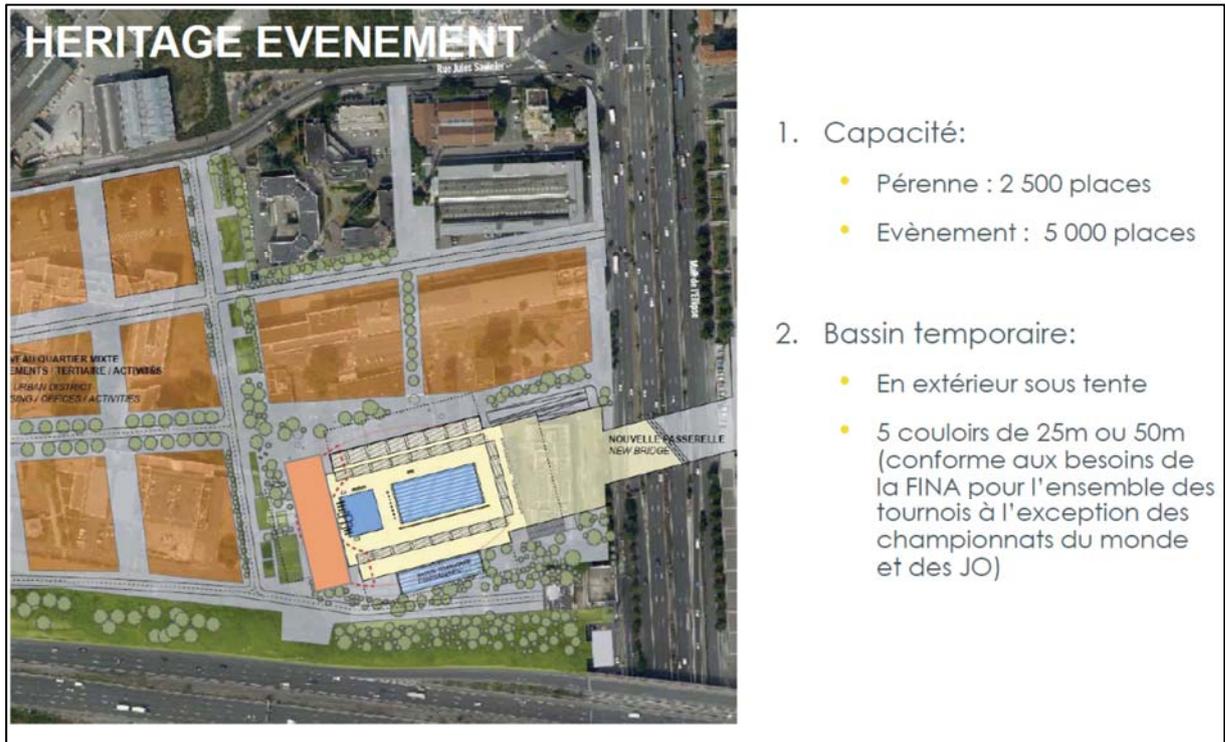
Source : étude Egis, ISC, Populous, 28/08/2017.

Rapport

En configuration « héritage », le centre aquatique conserverait :

- ◆ le bassin de compétition de 50 m ;
- ◆ le bassin de plongeon ;
- ◆ 2 500 places assises, pouvant être portées à 5 000 places pour les grands événements (jusqu'aux championnats d'Europe inclus, mais pas les championnats du monde) ;
- ◆ la possibilité d'implanter un bassin d'échauffement provisoire de 50 m pour les grands événements.

Graphique 9 : Le projet de centre aquatique Olympique en configuration « héritage »



Source : étude Egis, ISC, Populous, 28/08/2017.

Par ailleurs, il est prévu d'accoler un programme à vocation économique au centre aquatique, afin de permettre d'améliorer son équilibre d'exploitation. Dans cette optique, la MGP, soucieuse de ne pas être confrontée à un projet qui serait structurellement déficitaire, plaide pour faire du CAO, en lien avec le Stade de France, une nouvelle destination touristique au nord de Paris, générant développement économique et emplois au travers d'un « cluster du sport ».

Le programme, l'implantation et le bilan économique d'un tel « cluster » restent toutefois à préciser²⁷.

²⁷ Est envisagé un programme d'environ 24 000 m² SDP de locaux tertiaires, d'hôtellerie, de restauration, d'équipements sportifs et médicaux et d'espaces de loisir et de culture.

3.2.1. La maîtrise d'ouvrage de l'opération est particulièrement complexe

La maîtrise d'ouvrage à mettre en place est particulièrement complexe, car elle implique de coordonner trois opérations :

- ◆ la construction du CAO en configuration pérenne, pour laquelle la MGP envisage de recourir à une concession ;
- ◆ la réalisation des équipements provisoires nécessaires à l'organisation des JOP, sous maîtrise d'ouvrage COJO ;
- ◆ la construction sous maîtrise d'ouvrage MGP de la passerelle de liaison avec le parvis du stade de France, qui doit se raccorder au CAO, puis franchir l'autoroute A1, pour un coût estimé à 20 M€ HT.

3.2.2. Le coût et le financement du projet de CAO restent incertains

Les études réalisées par Egis pour le compte du GIP Paris 2024 chiffrant la réalisation du CAO selon le programme Olympique (toutes dépenses comprises) à 129,4 M€ HT valeur juillet 2016, dont 38,4 M€ HT à la charge du COJO (équipements provisoires) et 91,0 M€ HT à la charge des pouvoirs publics (équipement pérenne).

Selon le COJO, ce coût est comparable à celui du centre aquatique construit à Budapest pour les championnats du monde de natation 2017, avec un programme analogue (130 M€) ; le COJO précise que le coût du centre aquatique Olympique de Londres (310 M€), ne peut être pris pour référence, en raison de la grande audace architecturale et technique de ce bâtiment, ce que la mission confirme. Pour sa part, la SOLIDEO annonce une évaluation du coût de réalisation de la partie pérenne du CAO par son prestataire en économie de la construction (Arcadis) qui pourrait dépasser 260 M€ HT en valeur 2016, soit presque un triplement par rapport à l'estimation initiale.

Devant l'extrême divergence des estimations du coût du CAO entre les études Egis et Arcadis, la mission considère que l'évaluation du coût du CAO est marquée par une grande incertitude, qui ne pourra être levée qu'après études complémentaires et sur la base du projet architectural qui sera choisi.

Le financement par les pouvoirs publics de la partie pérenne du CAO s'établit à ce jour à 108 M€ (61 M€ État, 11 M€ région Île-de-France, 21 M€ ville de Paris, 15 M€ MGP, maître d'ouvrage).

Ce plan de financement a été établi sur la base du coût TTC de l'opération estimé par Egis, ce qui conduit à un excédent de 17 M€ par rapport à l'estimation HT qui aurait dû servir de base au plan de financement. Cette marge reste cependant très inférieure au risque de dépassement des coûts, d'autant qu'elle n'intègre pas d'actualisation des prix (qui pourrait atteindre 9 à 10 M€ entre 2016 et 2023).

Il importe par ailleurs que la MGP assume en tant que maître d'ouvrage, comme le veut la loi, 20 % du financement public de l'ouvrage (soit 21,6 M€ au lieu de 15 M€ sur la base des coûts initiaux). Si le coût du CAO devait être plus élevé qu'initialement prévu, la MGP, en tant que maître d'ouvrage, devrait encore augmenter le montant de sa participation.

3.2.3. La maîtrise d'ouvrage de construction pose question

La MGP s'est dotée fin 2017 d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour le centre aquatique Olympique et le franchissement piéton vers le stade de France. Le groupement retenu est composé d'Algoé, ISC, Ernst&Young, Etamine et Nox (ce dernier pour la passerelle).

Rapport

À la date de rédaction du présent rapport, la programmation précise du CAO est en cours avec l'appui de l'AMO, sur la base du *venue brief* transmis par le CIO.

Initialement, pour la réalisation du CAO, la MGP envisageait d'articuler deux procédures : un concours de maîtrise d'œuvre, puis une procédure formalisée en vue de conclure un contrat de concession portant sur la construction, la maintenance et l'exploitation²⁸.

Cette façon de faire emportait cependant de graves inconvénients :

- ◆ la nécessité de conduire successivement deux procédures complexes dans un délai contraint (l'organisation du concours de maîtrise d'œuvre, à lancer au plus tard en mars 2018, puis le choix du concessionnaire à finaliser au plus tard en septembre 2020 après avoir défini les caractéristiques du contrat de concession), induisant un risque de calendrier ;
- ◆ le risque d'un dérapage des coûts de construction et d'exploitation lié au « geste architectural » proposé par le maître d'œuvre et celui d'une mésentente entre le maître d'œuvre et le concessionnaire chargé d'assurer la construction, la maintenance et l'exploitation de l'ouvrage.

La MGP paraît désormais s'orienter vers la passation d'une concession intégrant la conception, la construction, l'exploitation et la maintenance de l'ouvrage ; la décision sur ce point reste cependant à confirmer.

Cette solution aurait le mérite de ne nécessiter qu'une seule procédure de mise en concurrence et d'assurer une bonne articulation entre le concepteur de l'ouvrage et son constructeur et futur exploitant. Elle n'est cependant pas exempte de risque, dans la mesure où la consultation pour la désignation du concessionnaire pourrait se révéler infructueuse, au regard du niveau de prix demandé par les candidats à la MGP pour accepter d'assumer les risques inhérents à la concession (construction, maintenance et exploitation de l'ouvrage). En cas de consultation jugée infructueuse, la livraison du CAO en temps utile pour les JOP serait définitivement compromise.

D'autres hypothèses mériteraient d'être examinées, telles que la passation d'un marché de conception, réalisation, exploitation, maintenance (CREM) ou d'un marché de partenariat.

À ce jour, la métropole annonce une réception des travaux du CAO en juillet 2023, suivie d'une période d'essais et de parfait achèvement de 6 mois. Ce calendrier reste cependant affecté d'aléas, au regard des multiples risques pesant tant sur la libération des sols que sur l'opération de construction elle-même, alors qu'il ne prévoit d'ores et déjà pas de marge de manœuvre.

Par ailleurs, en tant que maître d'ouvrage, la MGP devra être prête à assumer tant les surcoûts potentiels concernant la construction de l'ouvrage que son déficit d'exploitation futur (estimé *a minima* à 0,5 M€/an, cf. 3.2.4).

Enfin, l'hypothèse d'une évolution législative des compétences de la MGP est un aléa supplémentaire pour la conduite de l'opération.

Aussi, au regard de ces incertitudes, qui pourraient ne pas être levées à temps, la mission préconise une disposition législative ad-hoc qui permette aux maîtres d'ouvrage des équipements Olympiques de déléguer leur maîtrise d'ouvrage à la SOLIDEO sans mise en concurrence (cf. proposition n° 24 en partie 6), afin de permettre la continuité de conduite de l'opération.

²⁸ Sans scinder le marché en deux, la ville de Paris s'est également exprimée en faveur de la passation d'un marché de conception-réalisation-exploitation-maintenance.

3.2.4. Le déficit d'exploitation du CAO en phase héritage n'est pas financé

Une étude économique conduite par Egis, Populous et ISC à la demande du GIP Paris 2024 a conduit à estimer à 500 000 € par an le déficit d'exploitation du CAO en configuration héritage (hors amortissements et frais financiers).

La MGP espère que les recettes issues des programmes d'accompagnement du CAO (« cluster du sport ») permettent de couvrir ce déficit, mais rien ne permet aujourd'hui d'affirmer que ce sera le cas.

En l'état du dossier, le déficit d'exploitation du CAO n'est donc pas financé de manière certaine.

3.3. Une solution alternative est à rechercher en parallèle pour l'implantation du CAO

La mission considère que la priorité doit être donnée à la sécurisation de ce dossier, ne serait-ce que parce qu'il s'agira du principal héritage sportif, dans un territoire où la carence d'équipements de natation est avérée. Les risques fonciers, financiers, urbanistiques et techniques liés à la réalisation du CAO sur le site de la Plaine Saulnier justifient toutefois qu'il soit parallèlement recherché une solution alternative sous forme d'équipement, y compris provisoire, à implanter sur un terrain de 6 ha disponible en région Île de France.

Proposition n° 19: Rechercher un site alternatif éventuel pour l'implantation d'un centre aquatique, y compris provisoire.

Même si une solution alternative devait être retenue pour l'implantation du CAO, il pourrait être nécessaire de maintenir l'utilisation durant les JOP d'au moins une partie de la Plaine Saulnier, ainsi que la réalisation de la passerelle de liaison avec le parvis du stade de France, dans la mesure où les espaces médias, opérationnels et de parkings prévus à l'ouest de l'autoroute A1 devaient desservir, non seulement le CAO, mais aussi le stade Olympique.

4. Diverses incertitudes pèsent sur de nombreuses infrastructures de transport en lien avec l'organisation des Jeux

Le dossier de candidature à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) met en avant un certain nombre d'infrastructures de transport existantes et à créer. Certaines sont mentionnées dans le dossier, sans donner lieu à un financement spécifique au titre des Jeux, d'autres sont financées par le budget des Jeux (budget hors-COJO).

Parmi ces infrastructures, deux méritent ici une mention particulière : l'aménagement des voies Olympiques et Paralympiques et les lignes de métro du Grand Paris Express.

4.1. De nombreuses infrastructures de transport sont mentionnées dans le dossier de candidature aux Jeux

Les infrastructures de transport prévues, mais non financées par le budget des Jeux, sont reprises dans le tableau ci-après.

Tableau 1 : Infrastructures de transport prévues

Tableau 50c (Infrastructure de transport prévue)							
Type d'infrastructure de transport (autoroutes, réseau des principales artères de la ville, trains de banlieue, métro, véhicules légers sur rail, voies navigables)	Longueur (km) + capacité (nbre de voies de circulation ou de voies ferrées)		Construction/Modernisation				
	A l'intérieur de la ville	Entre la ville et les sites extérieurs	Organisme responsable	Début	Fin	Source de financement	
Trains de banlieue, métro, véhicules légers sur rail et voies navigables							
RER E : prolongement Ouest (Haussmann St-Lazare / Mantes-la-Jolie)	9	extension : 8 km	extension : 49 km	SNCF Réseau	2015	2022	Publique
Ligne 12 : prolongement (Front Populaire / Mairie d'Aubervilliers)	10		extension : 1,8 km	RATP	2008	2019	Publique
Ligne 14 : prolongement Nord (Saint-Lazare / Saint-Denis Pleyel)	11	extension : 2,7 km	extension : 4 km	RATP / STIF / SGP	2014	2023	Publique
Ligne 14 : prolongement Sud (Maison Blanche / Paris-Orly)	11	extension : 1 km	extension : 11,6 km	RATP / SGP / ADP	2016	2024	Publique
Ligne 15 (Noisy - Champs / Pont de Sévres)	12		32,3 km	Société du Grand Paris	2015	2022	Publique
Ligne 16 (Saint-Denis Pleyel / Noisy-Champs)	13		27,5 km	Société du Grand Paris	2016	2023	Publique
Ligne 17 (Saint-Denis Pleyel / Paris-CDG)	14		23,3 km	Société du Grand Paris	2019	2024	Publique
Tram Express Nord (Epinay-sur-Seine/le Bourget)	15		10,6 km	SNCF Réseau	2010	2017	Publique
Tram Express Ouest (St-Cyr / St-Germain-en-Laye)	16		18,6 km	SNCF Réseau & Mobilités / STIF	2016	2020	Publique
Tramway T1 : prolongement Ouest (Asnières - Gennevilliers / Colombes)	17		extension : 6,4 km	CD92 / RATP	2016	2018	Publique
CDG Express	18	3,8 km	28,2 km	MEDDE / Société de projet	2018	2023	Privé
Réseau ferroviaire "Grandes Lignes"							
TGV Paris - Nice	25		974 km (dont 733 km LGV)	SNCF	1987	2024	Publique
TGV Paris - Toulouse	26		794 km (dont 518 km LGV)	SNCF	1990	2024	Mixte

Source : Extrait dossier de candidature phase 1

Rapport

Par ailleurs, Le tableau de répartition des financements à la charge des pouvoirs publics français²⁹, dit budget hors-COJO, indique les montants suivants pour différentes infrastructures de transport :

Tableau 2 : Le financement des infrastructures de transport dans le budget hors-COJO

Aménagements	Coût total (en k€)	Part État (en k€)	Part collectivités (en k€)
Échangeur A86 Saint-Denis	90 000	67 000	23 000
Mur Anti-Bruit Village Olympique	6 000	4 000	2 000
Passerelle mode doux Saint-Denis	20 000	8 000	12 000
Passerelle piétons A1 pour liaison Stade de France	20 000	12 000	8 000
Échangeur Lindbergh	35 000 (dont 15 000 privés)	10 000	10 000
Passerelle piétonne le Bourget	20 000	16 000	4 000
Aménagement cheminement piéton entre gare RER Bourget et Parc RN2	5 000	500	4 500
Aménagement ex-RN2 (Bourget –Parc des Expositions)	5 000	2 500	2 500
Aménagement cheminement piétons entre gare des 6 routes (lignes 16/17) et Marville (N301)	5 000	2 500	2 500
Aménagement et équipements des voies Olympiques	15 000	15 000	0

Source : DRIEA Île de France

Les infrastructures ferroviaires donnant lieu à un financement de l'État ont fait l'objet d'une lettre d'engagement signée le 4 octobre 2016 par le Premier ministre à l'intention du président du CIO. Dans le même courrier l'État s'engage aussi pour l'aménagement sur l'autoroute A86 de l'échangeur Pleyel et la mise en place d'un mur anti-bruit sur la même voie.

Le président du directoire de la Société du Grand Paris a également signé une lettre d'engagement concernant la ligne 14 du métro et les lignes 15, 16 et 17 du Grand Paris Express.

Enfin, une autre lettre d'engagement du Premier ministre, datée du 30 janvier 2017, s'engage sur la mise en place du système de voies Olympiques et Paralympiques prioritaires.

4.2. L'aménagement des voies Olympiques devra être défini

Les voies Olympiques sont les voies réservées à la « famille Olympique »³⁰ pour ses déplacements pendant les Jeux. Elles comprennent d'une part les voies dynamiques, qui sont réservées à certains moments de la journée, tandis que les voies permanentes sont réservées pendant l'intégralité de la période des Jeux.

²⁹ Extrait du tableau des financements à la charge des pouvoirs publics.

³⁰ La « famille Olympique » est un terme employé pour désigner toutes les personnes accréditées : sportifs, officiels etc...

Rapport

Le dossier de candidature (chapitre 3.9) recense 166 km de voies Olympiques sur autoroutes, 151 km sur voies rapides (y compris le boulevard périphérique) et 49 km sur voiries locales. La carte de l'annexe transport montre la répartition voie "dynamique"/voie permanente à partir de laquelle la direction des routes d'Île de France (DIRIF) a estimé, pour les autoroutes³¹, à environ 40 km la longueur des voies permanentes et environ 120 km celle des voies dynamiques.

À ce jour, la DIRIF n'a pas étudié la question précisément, en l'absence de cahier des charges de cet aménagement. Néanmoins il apparaît que les coûts observés pour ce type de voies réservées³² sont largement supérieurs au budget prévu de 15 M€ et pourraient atteindre 120 M€ pour les voies dynamiques et 4 M€ pour les voies permanentes, soit un risque de dépassement pouvant aller jusqu'à 109 M€, sans prendre en compte les voiries des collectivités locales. La priorité doit donc être de définir le niveau d'exigence attendu en termes de réservation de ces voies.

La mission relève par ailleurs que l'imputation de ces dépenses au budget hors-COJO constitue une entorse au principe selon lequel celui-ci ne doit assumer que les coûts liés aux infrastructures pérennes. Le budget du COJO devrait donc être mis à contribution pour l'aménagement des voies olympiques.

Proposition n° 20 : Approfondir le sujet des voies Olympiques et des engagements pris vis-à-vis du CIO afin d'aboutir à des solutions techniques pertinentes et budgétées. La question de leur financement associant le COJO et les collectivités locales concernées doit être traitée.

4.3. Les lignes de métro du Grand Paris Express ne sont pas exemptes de risques de retard

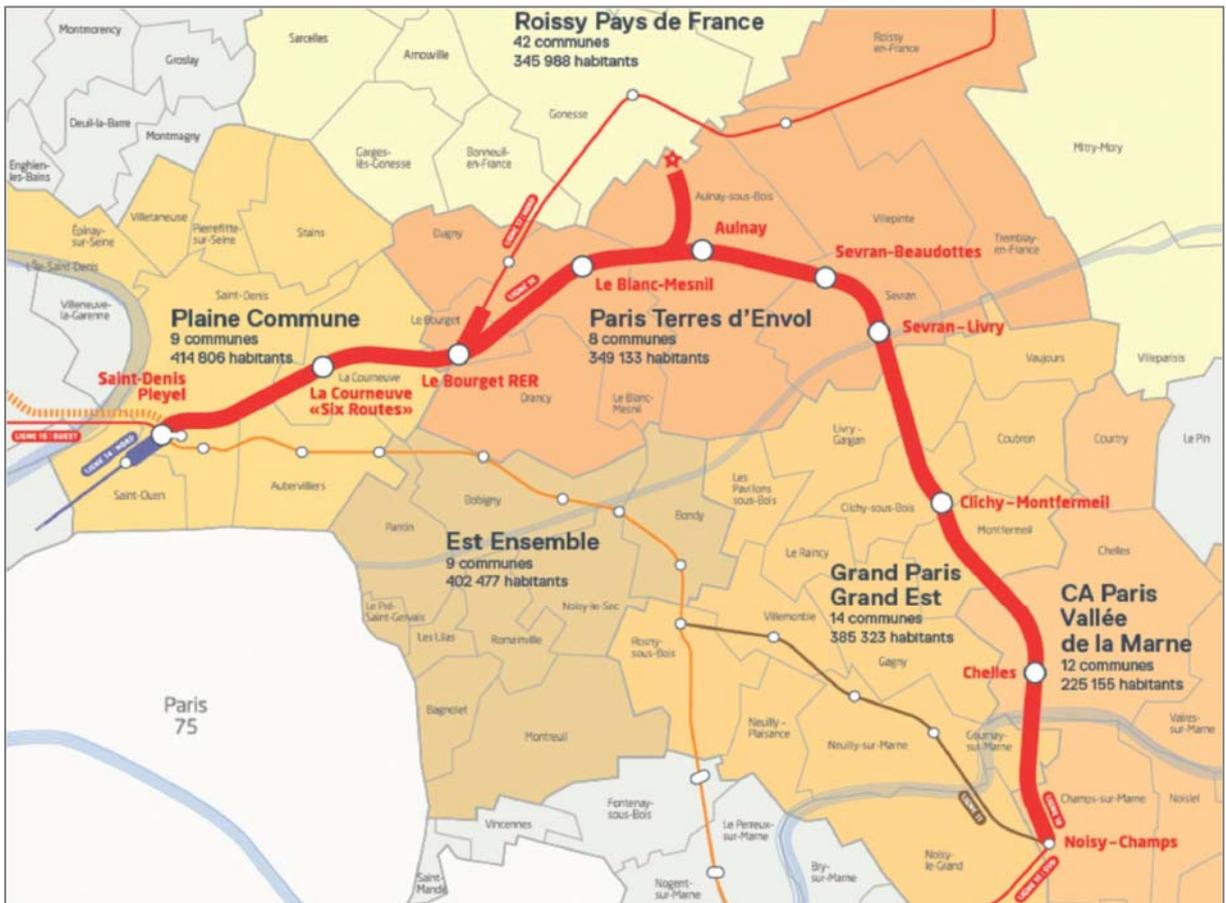
Le système de métros du Grand Paris Express (GPE) n'est pas pris en charge par le budget hors-COJO, mais sa réalisation est un enjeu fort du bon déroulement des Jeux, en particulier concernant les points suivants :

- ◆ l'arrivée de la ligne 14 à Saint-Denis Pleyel et la réalisation du tronç commun des lignes 16 et 17 de Saint-Denis Pleyel au Bourget RER pour la desserte du village Olympique et Paralympique, du centre de water-polo de Marville (gare La Courneuve Six-Routes) et du cluster Olympique de Dugny – Le Bourget ;
- ◆ la mise en service de la gare du Bourget Aéroport pour la desserte du centre principal des médias et du village des médias ; cette desserte est une des conditions mises par le GIFAS pour sa participation au financement de la reconstruction du hall 3 du parc des expositions du Bourget (cf. partie 2).

³¹ Les autoroutes A1, A4, A6, A12, A13, A14, A86 et A104.

³² De l'ordre de 1 M€/km pour les voies dynamiques et de 100 k€/km pour les voies permanentes.

Graphique 10 : La ligne 16 et le tronc commun 16-17



Source : SGP

La Société du Grand Paris (SGP) est le maître d'ouvrage de la plus grande partie du GPE à l'exception de quelques lignes confiées à la RATP, comme la ligne 14 dans sa quasi-totalité.

Le 26 janvier 2018, lors d'une réunion de concertation avec les élus d'Île-de-France, le Premier ministre a indiqué que le GPE serait effectivement réalisé dans son intégralité, mais que son planning serait réexaminé. Dans un courrier à la SGP daté du 31 janvier 2018, la ministre des transports a indiqué les lignes réalisées en priorité : lignes 14 sud et 14 nord et le tronc commun 16-17. La planification des autres lignes a été annoncée par le Premier ministre dans une communication le 22 février 2018 : leur réalisation sera achevée après la date des Jeux. En revanche, la gare du Bourget Aéroport sur la ligne 17 fera l'objet d'un traitement particulier et sera lancée en priorité pour être achevée le plus près possible de la date des Jeux.

La ligne 14 est sous la maîtrise d'ouvrage de la RATP jusqu'à la gare de Mairie de Saint-Ouen, au nord de laquelle la SGP termine son raccordement jusqu'à Saint-Denis Pleyel.

Le tronc commun 16-17 part de la gare de Saint-Denis Pleyel et comprend la ligne 16 jusqu'à la gare du Blanc-Mesnil et au site de maintenance d'Aulnay-sous-Bois et la ligne 17 jusqu'à la station du Bourget RER.

Cet ensemble constitue le lot 1 de génie civil qui est prêt à être notifié à l'entreprise choisie par l'appel d'offres (au moment de la rédaction du présent rapport).

La ligne 16-17 a un planning tendu avec une fin prévue pour décembre 2023 mais avec un aléa potentiel de 7 mois, pouvant donc se prolonger jusqu'à la veille de l'ouverture des Jeux Olympiques.

Rapport

Il convient enfin de noter que le périmètre du village Olympique et Paralympique intègre l'emprise d'un important ouvrage annexe de la SGP, avec des interactions fortes, tant pour la conduite des chantiers du village que pour son exploitation durant les Jeux (cf. partie 1).

5. Des décisions sont à prendre concernant certains sites, sans impact sur la bonne organisation des Jeux

5.1. L'organisation des épreuves équestres peut être maintenue à Versailles dans les conditions prévues par le dossier de candidature

Le dossier de candidature de Paris 2024 prévoit que les épreuves équestres³³ auront lieu à Versailles, dans le parc du château, qualifié de « *lieu historique emblématique parmi les plus beaux du monde.* »

Les infrastructures et aménagements nécessaires à la tenue de ces épreuves ont été évalués à environ 27,3 M€ HT, financés par le budget COJO en raison de leur caractère exclusivement temporaire, dont 25,2 M€ HT pour l'organisation des épreuves elles-mêmes et 2,1 M€ HT pour le financement de l'environnement de soutien.

Le caractère réaliste et opérationnel de ce montant prévisionnel a été toutefois sujet à interrogations alors que la presse britannique s'est faite l'écho³⁴ d'un coût final de 120 M€ pour ces mêmes épreuves organisées de façon analogue à Greenwich Park. À l'analyse, les différentes sources consultées par la mission concluent à un coût de 50 à 60 M€ pour les installations des épreuves équestres de Londres 2012, coût élevé dû notamment à la nécessité de réaliser un sol artificiel.

Graphique 11 : Aménagement de l'arène équestre de Greenwich Park



Source : TSG.

³³ Saut d'obstacles, dressage, concours complet et épreuve équestre du pentathlon moderne.

³⁴ <http://www.telegraph.co.uk/sport/olympics/london-2012/9760773/Greenwich-Park-ruined-by-London-2012-equestrian-events-campaigners-claim.html>.

Rapport

Or le site du parc du château de Versailles s'avère totalement différent de celui de Greenwich Park, pour plusieurs raisons :

- ◆ le terrain est globalement plat et, là où cela sera rendu nécessaire, le GIP Paris 2024 et l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles ont convenu d'un aplanissement par apport de terre ;
- ◆ les épreuves se dérouleront dans la partie nord-ouest du parc du château, au plus loin du château lui-même, et l'accès se fera par l'entrée dite « des Matelots », ce qui ne gênera pas son activité touristique.

C'est dans ce contexte que la société Populous a réalisé son évaluation financière sur la base de prix de marché et de son expérience en la matière, et rien ne permet aujourd'hui – sauf contre-expertise détaillée – de considérer que ce coût d'environ 27,3 M€ HT serait sous ou mal évalué.

Dans ces conditions, la position de la Fédération française d'équitation qui envisagerait de dénoncer ce projet au profit de la réalisation d'un pôle national d'équitation dans lequel se tiendraient les épreuves équestres, générant des dépenses pérennes relevant de la SOLIDEO et non plus du COJO, ne semble pas pertinente.

Proposition n° 21 : Maintenir l'organisation des épreuves équestres des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 dans le parc du château de Versailles dans les conditions prévues et présentées dans le dossier de candidature.

5.2. Il n'appartient pas au budget des Jeux de contribuer à la dépollution du terrain dit Total Solvants

La dépollution du terrain dit Total Solvants au Landy n'est pas liée à l'organisation des JOP 2024, que ce soit directement (accueil d'un site) ou indirectement (activité d'entraînement). Elle ne relève que d'un accord passé pour permettre au projet de candidature d'être finalisé sans opposition de la ville d'Aubervilliers, qui ne verra pas de site Olympique implanté sur son territoire, alors qu'elle était candidate à l'accueil du centre aquatique Olympique, comme cela était prévu dans le cadre de la précédente candidature Paris 2012.

Ce terrain, d'une superficie de 2 ha, est situé à cheval sur les communes d'Aubervilliers et de Saint-Denis, tout proche de la station de RER La Plaine – Stade de France. Selon la base de données BASOL sur les sites et sols pollués du ministère de la transition écologique et solidaire³⁵, cette parcelle est un ancien dépôt de solvants organiques de 40 000 m³ dont l'activité a cessé en mars 1992. Le niveau de pollution du site et les coûts de dépollution liés, dont la mission n'a pu obtenir d'estimation précise, sont exceptionnellement élevés, ce qui a jusqu'à présent empêché la valorisation de ce terrain, pourtant très bien situé au cœur de la Plaine Saint-Denis et dont l'entreprise Total est encore propriétaire.

Le tableau de répartition des financements à la charge des pouvoirs publics en date du 5 octobre 2016, prévoit une contribution du budget hors-COJO au coût de cette dépollution à hauteur de 12 M€.

Pour le département de la Seine-Saint-Denis comme pour l'EPT Plaine Commune, qui s'en sont ouverts à la mission, il est entendu que la dépollution de ce site doit permettre d'y implanter des locaux tertiaires, dont le futur siège du COJO.

³⁵ http://basol.developpement-durable.gouv.fr/fiche.php?page=6&index_sp=93.0011.

Rapport

Or à ce jour il n'y a aucun engagement concernant le futur siège du COJO (d'autant qu'il serait paradoxal de conduire une opération patrimoniale pour un organisme appelé à être dissous après les Jeux), ni aucune certitude concernant son implantation sur le site Total d'Aubervilliers. Ce dossier doit donc être traité dans le cadre classique des opérations de dépollution / aménagement, indépendamment des JOP.

La mission estime absolument irrecevable l'idée de faire contribuer le budget hors-COJO à la prise en charge de coûts de dépollution qui devraient être supportés par l'entreprise Total, selon le principe pollueur-payeur.

Proposition n° 22 : Ne pas imputer sur le budget des Jeux la dépollution du terrain dit Total Solvants à Aubervilliers et Saint-Denis.

6. Des modifications doivent être apportées aux principes de gouvernance et de maîtrise d'ouvrage des opérations liées aux Jeux, afin de limiter les risques de dérapage des délais et des coûts

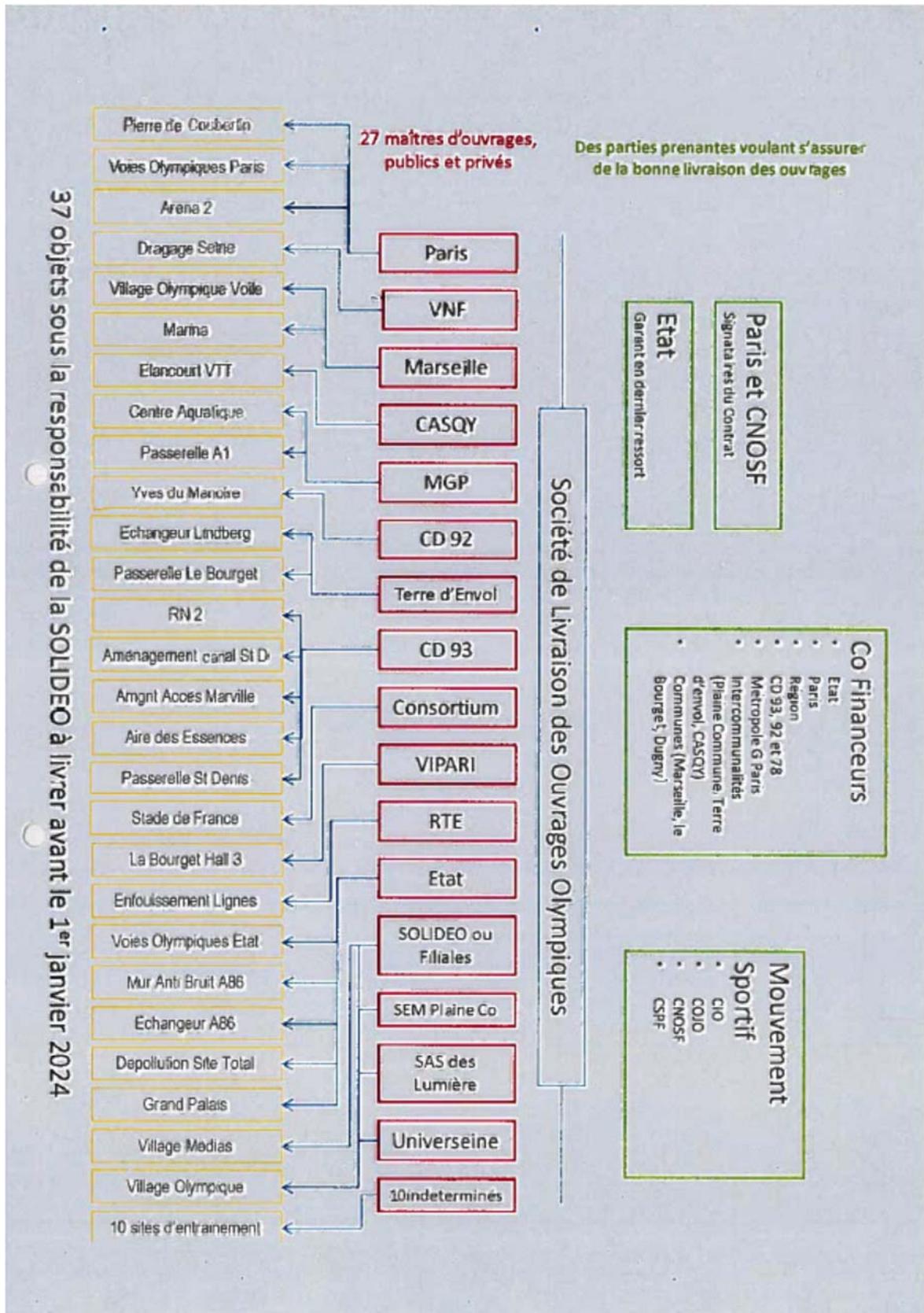
La maîtrise d'ouvrage des équipements pérennes, destinés à durer après les Jeux, est confiée à différents maîtres d'ouvrage, tandis que le COJO réalise les équipements provisoires qui ont une durée de vie limitée aux Jeux eux-mêmes.

L'établissement public SOLIDEO, organisé par le décret n° 2017-1764 du 27 décembre 2017, a un droit de regard sur les réalisations des maîtres d'ouvrage auquel il apporte un financement. Il peut en effet se substituer à eux en cas de défaillance.

La SOLIDEO a dénombré 37 « objets » sous sa responsabilité de financeur, confiés à 27 maîtres d'ouvrage (parmi lesquels elle-même et ses filiales éventuelles sont comptabilisées pour un).

Rapport

Graphique 12 : Répartition de la maîtrise d'ouvrage des ouvrages Olympiques



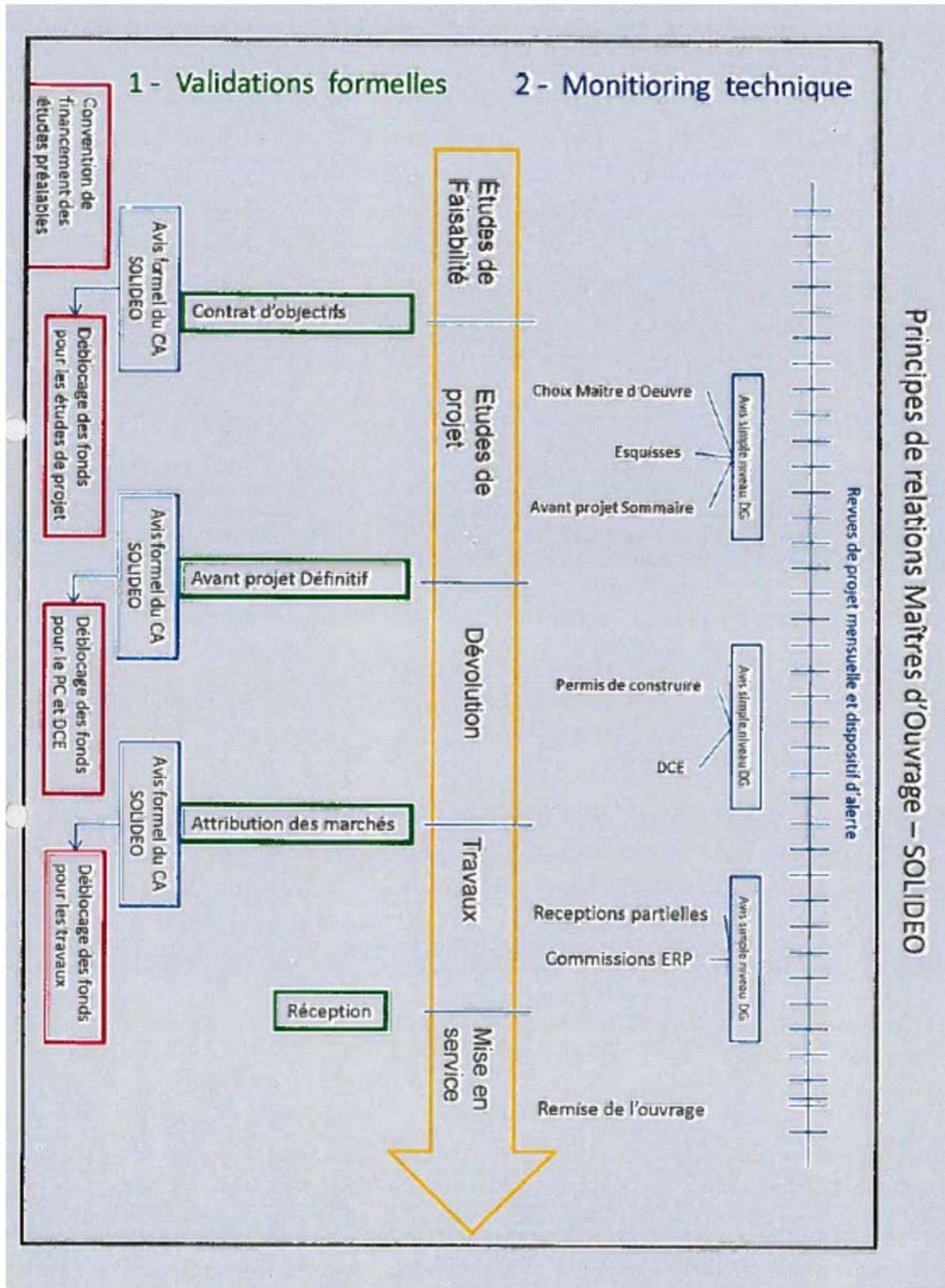
Source : SOLIDEO

Cette organisation est différente de celle de Londres 2012 où une seule entité, l'*Olympic Delivery Authority* était en charge de la réalisation des différentes infrastructures pérennes.

Rapport

La SOLIDEO a prévu un mécanisme de pilotage des projets qu'elle imposera par voie conventionnelle aux maîtres d'ouvrage. Ils seront contraints à lui faire un compte rendu mensuel. Des points d'étape seront prévus au fur et à mesure de l'avancement des projets : certains de ces points nécessiteront un avis formel du conseil d'administration de la SOLIDEO et conditionneront le déblocage des crédits pour la suite.

Graphique 13 : Modalités de pilotage des projets prévues par la SOLIDEO



Source : SOLIDEO

Rapport

Cette organisation qui fait « au mieux » dans le contexte réglementaire et politique actuel souffre néanmoins de plusieurs défauts :

- ◆ certains maîtres d'ouvrage se sont constitués récemment et ont des moyens encore faibles et insuffisamment organisés. Or, si une opération devait être mal lancée, il deviendrait difficile à SOLIDEO de se substituer à un maître d'ouvrage ; cela entraînerait bien évidemment des coûts et des délais supplémentaires : celui-ci pourrait estimer que la SOLIDEO n'a pas à le déjuger, retarder le transfert de maîtrise d'ouvrage jusqu'à ce que les délais le rendent impossible³⁶. Le risque essentiel est la non maîtrise des délais plus qu'un risque financier. En effet si la SOLIDEO a un levier d'action (certes faible) sur les finances, puisqu'elle alloue les subventions de l'État, elle n'en a aucun sur les délais, sauf la substitution. Une telle substitution de maître d'ouvrage rajoute mécaniquement un délai de transmission de dossier improductif, ne permet en rien de rattraper le temps déjà perdu et ne fait que contraindre la SOLIDEO à assumer seule la responsabilité du retard et des surcoûts de rattrapage ;
- ◆ certains maîtres d'ouvrage pourraient privilégier des objectifs différents de la bonne réalisation des Jeux et préférer valoriser leur propre « héritage », au travers de « gestes architecturaux » coûteux ou d'objectifs servant des opérations d'aménagement d'intérêt local. D'autres peuvent porter une attention mesurée à cet investissement ; l'infrastructure réalisée n'aurait alors pas le niveau fonctionnel et qualitatif attendu pour des Jeux, vitrine du savoir-faire français ;
- ◆ sur certains lieux vont coexister des travaux de différents maîtres d'ouvrage. Il se posera inévitablement des questions d'accès, de coexistence de chantiers par rapport à la vie des habitants. Ces maîtres d'ouvrage devront être coordonnés, soit de leur propre initiative, soit vraisemblablement sous l'égide de la SOLIDEO. Ceci pourrait être facilité si la SOLIDEO regroupait un plus grand nombre de maîtrises d'ouvrage.

La mission fait deux propositions dont la combinaison permettrait de réviser les principes de gouvernance et de maîtrise d'ouvrage des opérations liées aux Jeux³⁷, afin de limiter les risques de dérapage des délais et des coûts :

Proposition n° 23 : Identifier rapidement sous la responsabilité du DIJOP quelles sont les maîtrises d'ouvrage devant assumer des risques excessifs au regard de leur capacité actuelle et définir avec la SOLIDEO et les maîtres d'ouvrage concernés les conditions juridiques et financières de leur reprise par la SOLIDEO.

Proposition n° 24 : Autoriser par la loi la délégation de la maîtrise d'ouvrage des équipements Olympiques à la SOLIDEO, sans mise en concurrence.

³⁶ Selon l'article 9 de son décret de constitution le Conseil d'administration de la SOLIDEO constate la défaillance des collectivités chargées de la réalisation des ouvrages mentionnés à l'article 2, se prononce sur toute mesure nécessaire de substitution au maître d'ouvrage en application du 3° du II de l'article 53 de la loi du 28 février 2017 précitée et approuve les conventions qui en résultent. Le conseil d'administration comprend douze représentants des collectivités locales concernées par les Jeux et de leurs établissements publics.

³⁷ Après expertise juridique complémentaire au regard du droit européen

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Prendre les mesures législatives et / ou réglementaires permettant de limiter chaque délai réglementaire au strict minimum imposé par la législation européenne.

1 - Propositions relatives au village Olympique et Paralympique

Proposition n° 2 : Définir avec le ministère de la culture un plan d'actions pour maîtriser l'aléa archéologique sur le site du village Olympique et Paralympique.

Proposition n° 3 : Mettre en place une instance d'arbitrage entre les contraintes de la SGP et celles de la SOLIDEO et du COJO.

Proposition n° 4 : Envisager le maintien sur place du foyer ADEF et son exclusion du périmètre du village Olympique et Paralympique.

Proposition n° 5 : Étudier une redéfinition du pôle d'accueil du village Olympique et Paralympique avec conservation des bâtiments du lycée Marcel-Cachin à Saint-Ouen.

Proposition n° 6 : Densifier les îlots bâtis et utiliser les réserves de constructibilité mobilisables dans l'emprise du village afin de maintenir les capacités d'accueil à un niveau répondant aux besoins du CIO.

Proposition n° 7 : Exclure du budget hors-COJO le financement de l'enfouissement des lignes à haute tension de Villeneuve-la-Garenne (92) et de L'Île-Saint-Denis (93).

2 - Propositions relatives au village des médias et au cluster Olympique

Proposition n° 8 : Soit maintenir le projet de village des médias, le surplus de déficit devant alors être supporté par les collectivités demanderesse, soit le réduire sensiblement afin de maîtriser le déficit d'aménagement et de diminuer les risques de contestation.

Proposition n° 9 : Définir et réaliser rapidement le relogement du CEREMA.

Proposition n° 10 : Revoir l'aménagement du cluster Sud, afin d'éviter la démolition/reconstruction de deux groupes scolaires.

Proposition n° 11 : Renoncer à organiser l'épreuve de volley-ball sur le site des entreprises CHIMIREC et ID Logistics en faveur d'une solution alternative.

Proposition n° 12 : Aider à la finalisation rapide de la négociation entre le ministère des Armées, SOLIDEO et le conseil départemental de la Seine-Saint-Denis, pour permettre un transfert rapide du site au département.

Proposition n° 13 : Aider à la finalisation rapide de la négociation entre SOLIDEO et le GIFAS / SIAE afin de pouvoir passer à temps à la phase de réalisation.

Proposition n° 14 : Missionner par les partenaires concernés (État, département, communes) l'EPT Paris Terres d'Envol afin de faire réaliser l'étude technique du carrefour Lindbergh. Le financement des études sera pris en charge par le budget hors-COJO.

Proposition n° 15 : Mettre en œuvre sur les communes de Dugny, La Courneuve et Le Bourget un projet réduit, aux dépenses maîtrisées.

3 - Propositions relatives au centre aquatique Olympique

Proposition n° 16 : Engager une procédure de déclaration d'utilité publique portant sur les terrains de la Plaine Saulnier, afin de sécuriser l'acquisition par la puissance publique des emprises aujourd'hui baillées à Engie.

Proposition n° 17 : Étendre le périmètre de l'opération d'intérêt national aux terrains de la Plaine Saulnier et confier la responsabilité de leur aménagement à la SOLIDEO.

Proposition n° 18 : Dans le cadre de l'OIN, envisager l'utilisation provisoire pendant la durée des Jeux de la partie ouest de la Plaine Saulnier, aujourd'hui destinée au programme immobilier d'Engie.

Proposition n° 19 : Rechercher un site alternatif éventuel pour l'implantation d'un centre aquatique, y compris provisoire.

4 - Propositions diverses

Proposition n° 20 : Approfondir le sujet des voies Olympiques et des engagements pris vis-à-vis du CIO afin d'aboutir à des solutions techniques pertinentes et budgétées. La question de leur financement associant le COJO et les collectivités locales concernées doit être traitée.

Proposition n° 21 : Maintenir l'organisation des épreuves équestres des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 dans le parc du château de Versailles dans les conditions prévues et présentées dans le dossier de candidature.

Proposition n° 22 : Ne pas imputer sur le budget des Jeux la dépollution du terrain dit Total Solvants à Aubervilliers et Saint-Denis.

5 - Propositions relatives à la gouvernance

Proposition n° 23 : Identifier rapidement sous la responsabilité du DIJOP quelles sont les maîtrises d'ouvrage devant assumer des risques excessifs au regard de leur capacité actuelle et définir avec la SOLIDEO et les maîtres d'ouvrage concernés les conditions juridiques et financières de leur reprise par la SOLIDEO.

Proposition n° 24 : Autoriser par la loi la délégation de la maîtrise d'ouvrage des équipements Olympiques à la SOLIDEO, sans mise en concurrence.

CONCLUSION

Les risques de coûts excessifs et de dérapages financiers constatés à l'heure actuelle par la mission ne sont pas tous justifiés, ni par la qualité des équipements promis, ni par le souci de laisser un héritage durable aux communes et territoires concernés. Des arbitrages négociés avec les collectivités et acceptés par le CIO doivent d'urgence être recherchés pour concilier ces divers objectifs.

Dans le jeu des multiples contraintes existantes, la mission considère que le premier critère d'arbitrage à ce stade doit être la sécurisation des délais, qui est aussi par ailleurs un facteur de maîtrise des coûts.

Le tableau ci-après résume les surcoûts potentiels et les sources d'économies identifiés par la mission, hors actualisation et surcoûts liés aux engagements qualitatifs non budgétés. Les économies proposées viendraient réduire les surcoûts potentiels identifiés par rapport au tableau des financements publics du 5 octobre 2016 et éviteraient la matérialisation de surcoûts supplémentaires, les travaux que la mission propose d'économiser ayant par ailleurs été sous-évalués.

Rapport

Tableau 3 : Surcoûts potentiels et sources d'économies identifiées par la mission

Opération	Montant
(1) Surcoûts potentiels identifiés par rapport au tableau des financements publics du 5 octobre 2016	
Acquisitions foncières du village Olympique et Paralympique	20 M€
Dépollution et gardiennage du terrain des essences	7 M€
Complément de financement pour la reconstruction du hall 3 du parc des expositions du Bourget	10 M €
Déficit de l'opération d'aménagement de la Plaine Saulnier	20 à 25 M€
Surcoût de la construction du centre aquatique Olympique	160 à 170 M €
Déficit d'exploitation du centre aquatique Olympique	0,5 M€/an
Site alternatif pour l'implantation du centre aquatique Olympique	ND
Aménagement des voies Olympiques	109 M€
TOTAL surcoûts (hors déficit d'exploitation du CAO)	326 M€ à 341 M€
(2) Économies proposées	
Abandon de l'enfouissement des lignes à haute tension du village Olympique et Paralympique	50 M€
Révision du cluster Sud, avec l'abandon de la reconstruction des groupes scolaires du Bourget	20 M€
Abandon de la partie nord du cluster Olympique (volley-ball)	66 M€
Abandon de la passerelle au-dessus de l'A1 entre Le Bourget et Dugny	10 M€
Réduction du volume du village des médias	ND
TOTAL économies	146 M€
(3) Surcoûts supplémentaires si les économies proposées ne sont pas retenues	
Relogement du lycée Marcel Cachin	80 M€
Surcoût de l'enfouissement des lignes à haute tension	20 M€
Surcoût en cas de réalisation du village des médias selon le projet initial	7 M€ à 17 M€
Surcoût en cas de réalisation du cluster Nord (augmentation du déficit d'aménagement)	12 M€ à 27 M€
Couverture du bassin de la Molette (en cas de réalisation du cluster Nord)	35 M€
TOTAL surcoûts supplémentaires en l'absence d'économies	154 M€ à 179 M€
BILAN	
TOTAL surcoûts potentiels hors mesures d'économies (1) + (3)	480 M€ à 520 M€
TOTAL surcoûts potentiels intégrant les mesures d'économies (1)-(2)	180 M€ à 195 M€

Source : Mission. Note de lecture : En l'absence de mesures d'économies, les surcoûts potentiels identifiés par la mission sont évalués entre 480 M€ (326 M€ + 154 M€) et 520 M€ (341 M€ + 179 M€). En cas de mise en œuvre des mesures d'économies proposées par la mission, qui permettraient à la fois de réduire les montants de travaux déjà prévus et d'éviter l'apparition de surcoûts supplémentaires sur des travaux jusque-là sous évalués, le montant de ces surcoûts potentiels serait ramené entre 180 M€ (326 M€ - 146 M€) et 195 M€ (341 M€ - 146 M€).

Au regard de l'importance des risques de non réalisation dans les délais de certains équipements emblématiques prévus en Seine-Saint-Denis, la mission propose *a minima* divers réajustements du projet présenté au CIO. Le dossier pourrait alors être sécurisé juridiquement et financièrement, dans une configuration moins optimale que celle qui a été annoncée, mais qui permettrait néanmoins une organisation satisfaisante des Jeux, en s'inscrivant en outre dans la logique de maîtrise des coûts souhaitée par le CIO.

À défaut de procéder à ces adaptations, les contraintes de délais et de coûts pourraient conduire à remettre en cause certaines implantations inscrites dans le dossier de candidature. D'éventuels arbitrages en ce sens devraient alors être pris dans un délai très rapproché.

Rapport

L'inspecteur général des finances



Bertrand BRASSENS

L'inspecteur général de la jeunesse et des sports



Bertrand JARRIGE

L'ingénieur général des ponts, des eaux et
des forêts



Hugues CORBEAU

L'ingénieur général des ponts, des eaux et
des forêts



Philippe GRAND

L'ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts



Frédéric RICARD

ANNEXE

Lettre de mission



LE MINISTRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS

LE MINISTRE DE LA COHESION
DES TERRITOIRES

LE MINISTRE DES SPORTS

Paris, le 15 NOV. 2017

Madame la cheffe du service de l'Inspection Générale des finances,
Madame la vice-présidente du Conseil Général de l'environnement et du développement durable,
Monsieur le chef de l'Inspection Générale de la jeunesse et des sports,

Par lettre en date du 21 juillet 2017, nous avons confié à l'Inspection Générale de la Jeunesse et des Sports (IGJS) et à l'Inspection Générale des Finances (IGF), une mission d'expertise sur le financement du comité d'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques (COJO) et de la société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO), principales entités responsables de la préparation des Jeux Olympiques et Paralympiques qui se substitueront dans les semaines qui viennent au groupement d'intérêt public GIP Paris 2024 qui avait pour objet de porter la candidature.

La mission a, dans une première phase, analysé les problématiques liées à la gouvernance de l'organisation de ces Jeux et livré des recommandations permettant à la fois de protéger les intérêts de l'État et de garantir une livraison des Jeux dans les délais et les conditions prévus par le comité international olympique (CIO). La deuxième phase permettra :

- d'expertiser le budget du COJO afin d'apprécier le risque que l'État va prendre en apportant des garanties financières à cet organisme ;
- de conduire une analyse du budget de la SOLIDEO (budget « hors COJO »), sous l'angle de la pertinence de l'ensemble des opérations d'aménagement qui y figurent, de la maturité des projets et d'une première appréciation de la qualité de l'estimation du coût de chaque opération.

L'ampleur des opérations d'aménagement prévues comme leur calendrier prévisionnel de mise en œuvre ne laissent que très peu de marge aux aléas, chaque retard ou évolution pouvant se traduire à terme par un surcoût financier pour l'État garant.

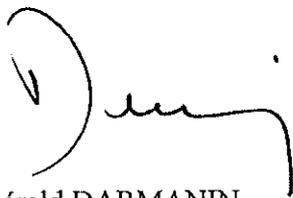
Aussi, au-delà de ces premiers travaux, nous souhaitons confier à vos services une mission d'analyse précise de chaque opération d'aménagement relevant de la SOLIDEO, ou n'en relevant pas mais bénéficiant d'une contribution financière de l'État associée à l'organisation des JOP de 2024. Il s'agira plus particulièrement pour la mission, en vous appuyant sur les informations disponibles ou toute diligence complémentaire que vous jugeriez utile:

- **d'apprécier la solidité des prévisions** de recettes, et notamment des recettes privées attendues ainsi que des prévisions de réalisation de chaque opération en matière de délais et de coûts, et les risques afférents, au regard notamment de la maturité des études d'ores et déjà conduites ;
- **de consolider le montant global des financements** qui seront nécessaires à la bonne réalisation de ces opérations en identifiant d'ores et déjà quand ce sera possible des échéanciers de réalisation, nécessaires à la construction budgétaire pluriannuelle en autorisations d'engagement et crédits de paiement ; vous pourrez indiquer si la résilience des opérations (c'est-à-dire leur vie postérieure aux Jeux Olympiques) est susceptible d'entraîner des surcoûts d'ores et déjà identifiables ;
- **d'identifier des solutions alternatives** qui pourraient être envisagées pour garantir la livraison des ouvrages attendus en sécurisant le financement global des Jeux ;
- **de prioriser les travaux envisagés** au regard des conséquences sur d'autres opérations ou actions engagées parallèlement, notamment celles concernant des propriétés de l'Etat.

Nous vous prions de bien vouloir conduire ces travaux d'ici le 20 janvier 2018 afin de permettre aux services de l'État concernés de prendre les mesures qui seraient nécessaires au pilotage et au suivi de l'activité de la SOLIDEO, à sa programmation budgétaire ainsi qu'au dialogue avec les collectivités territoriales concernées. Vous pourrez également vous adjoindre les expertises complémentaires qui vous sembleraient nécessaires.

Dans ce but, vous pourrez plus particulièrement vous appuyer sur la direction de l'immobilier de l'État (DIE), que ce soit au travers de ses contrats d'évaluation domaniale passés avec des prestataires privés ou de la direction nationale d'interventions domaniales (DNID), ainsi que sur le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Vous pourrez également recourir à des prestations d'économistes de la construction selon des modalités à définir avec les secrétariats généraux de vos ministères d'appartenance.

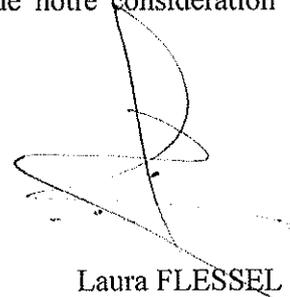
Nous vous prions d'agréer, Mesdames, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.



Gérald DARMANIN



Jacques MEZARD



Laura FLESSEL