



HAL
open science

Loi pour Paris 2024 : Quand organisation rime avec dérogations

Jean-Christophe Lapouble

► **To cite this version:**

Jean-Christophe Lapouble. Loi pour Paris 2024 : Quand organisation rime avec dérogations. Les cahiers de droit du sport, A paraître. hal-02529426

HAL Id: hal-02529426

<https://hal.science/hal-02529426>

Submitted on 9 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Jeux Olympiques ; quand organisation rime avec dérogations !

(Loi pour Paris 2024 : Quand organisation rime avec dérogations)

Jean-Christophe Lapouble
Maître de conférences
Sciences Po Bordeaux
Les Afriques dans le Monde (UMR CNRS 5115)

Comme pour chaque organisation d'évènement sportif international sur notre territoire et a fortiori pour les Jeux Olympiques d'Eté, la frénésie administrative qui s'est emparé de l'appareil étatique ne laisse que peu de temps à la réflexion, voire simplement à la discussion sur la faisabilité d'un tel projet pour un coût maîtrisé.

La loi n°2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 a bien fait l'objet d'une étude d'impact comme tous les projets de loi mais l'analyse du texte montre que l'exercice est plus formel que réel.

L'étude d'impact produite devant le Parlement¹ fait preuve d'un optimisme qui confine à la croyance mystique. Ainsi, la question des l'impact économique et financier est résumé sur une demi-page² dont la lecture nous apprend seulement que « *Les collectivités publiques (Etat, Région Ile de France et ville de Paris apporteront au COJO une subvention de 100 millions d'euros au titre de l'organisation des Jeux Paralympiques* ».

A lecture de cette étude d'impact, il apparaît le seul coût pour les collectivités publique serait donc de 100 millions d'euros, non pas pour les jeux Olympiques eux-mêmes mais pour les Jeux Paralympiques. Les autres dépenses que devront engager les collectivités publiques sont soigneusement ignorées. On comprend alors qu'une telle étude d'impact relève plus du plan marketing que d'un travail objectif d'une évaluation des politiques publiques.

La question avait pourtant été soulevé par l'ancien rapporteur du budget des sports à l'Assemblée nationale, Monsieur Régis Jouanico en 2016, « *Je veux mettre en garde, en toute bienveillance, les responsables de la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2024, qui ont eux-mêmes commandé une étude ex ante au CDES de Limoges. Il n'existe pas d'offre suffisamment diversifiée et concurrentielle des évaluateurs.* ³*Nous recommençons donc un peu les mêmes erreurs, avec des retombées annoncées ex ante de 5 à 10 milliards d'euros. On ne travaille pas sérieusement sur les chiffres. L'écart entre ce que nous annonçons avant l'évènement et les retombées réelles peut être important. J'appelle donc à un renforcement du pilotage public* »⁴.

¹ Etude d'impact, Projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques 2024, NOR SPOV1729269L/Bleu-1, 14 novembre 2017

² Page 16.

³ The New York Times, November 9th 1972.

⁴ Assemblée nationale, XIV^{ème} Législature, Compte rendu de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire n°91, 29 juin 2016, p. 15.

Il est vrai que les parlementaires français contrairement à leurs homologues américains (Government Accountability Office⁵, qui comme son nom ne l'indique pas dépend du Congrès) ne disposent pas d'un organisme indépendant chargé de procéder à une évaluation objective d'un projet de loi. Une telle analyse qui paraît novatrice en France, a pourtant été développée dès 1972⁶ par le Comptroller General of the United States⁷ à propos de la candidature de Denver pour organiser les Jeux olympiques d'hiver en 1976. En effet, la Chambre des représentants avait demandé une évaluation indépendante préalable. Cette évaluation, faisait apparaître qu'un financement complémentaire par l'Etat du Colorado était nécessaire. Un référendum fut organisé au niveau de l'État le 8 novembre 1972 et il aboutit au retrait de la candidature de Denver en raison de l'insuffisance du financement public. Est-il nécessaire de rappeler que Boston a retiré sa candidature pour les JO d'été de 2024 en 2015 à la suite de la demande d'un référendum dont l'issue était très incertaine ? Le General Accounting Office a ainsi consacré plusieurs rapports aux jeux Olympiques et montré que l'apport des jeux à travers les financements fédéraux se limitait à une accélération du processus⁸. De telles analyses menées en amont des projets manquent en France.

C'est en ce sens que s'est prononcé un rapport parlementaire récent⁹ qui préconise la création de l'Agence du parlement pour l'évaluation des politiques publiques¹⁰. Ainsi le rapport met en avant notamment la question des conflits d'intérêts au sein des instances gouvernementales :

« Il existe des conflits d'intérêts évidents lorsque l'évaluation est réalisée par les administrations, ministères, directions ou établissements publics en charge de concevoir ou d'appliquer une politique publique »¹¹. C'est aussi le sens d'un rapport du Conseil Economique Social et Environnemental paru en 2015¹².

Cette absence d'évaluation objective préalable est d'autant plus regrettable qu'un rapport commandé par le gouvernement le 15 novembre 2017 à l'inspection des générales des finances et rendu public en mars 2018¹³, devait être rendu au gouvernement, le 20 janvier 2018. En d'autres termes, alors même que le débat parlementaire n'était pas clos¹⁴, le

⁵ <https://www.gao.gov/>

⁶ Report to the Committee on Interior and insular affairs, House of Representatives, August 22 th, 1972.

⁷ Il s'agit du directeur du General Accounting Office, il s'agit donc de l' « équivalent » du Premier Président de la Cour des Comptes.

⁸ « According to federal officials, most of these funds would have been awarded to these cities or states even if they had not hosted the Olympic Games, although the funds could have been provided later if the Games were not held », U.S General accounting office, Federal government provides significant Funding and Support, September 2000, p. 8.

⁹ Assemblée nationale, n°771, par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques, M. Pierre Morel-à-L'Huissier et Mme Valérie Petit, 15 mars 2018.

¹⁰ Idem p. 119

¹¹ Ibid. p. 99.

¹² Conseil économique, social et environnemental, Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques : avis sur le rapport présenté par Nasser Mansouri-Guilani, au nom de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, septembre 2015.

¹³ Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale de la jeunesse et des sports, Risques de délais et de coûts concernant certaines opérations majeures prévues pour les Jeux Olympiques et Paralympiques 2024, mars 2018.

¹⁴ Rappelons pour mémoire que le projet de loi a été déposé que le bureau de l'Assemblée nationale le 15 novembre 2017 et adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, le 20 décembre 2017 et au Sénat le 14 mars 2018 puis finalement par la Commission mixte paritaire le 15 mars 2018.

gouvernement savait déjà que l'étude d'impact fournie était pour le moins incomplète. Il est vrai que le texte a été adopté selon la procédure accélérée. Il est regrettable que de tels textes dont les répercussions sur les finances publiques sont clairement inconnues ne donnent pas lieu à des évaluations ex-ante objectives. D'autant plus, que le rapport conjoint de l'inspection générale des finances conclut :

« 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.¹⁵ ». Si aucune mesure correctrice n'est prise, le rapport estime le surcoût entre 480 et 520 millions d'euros par rapport au projet initial¹⁶.... Rappelons qu'il ne s'agit ici que d'une évaluation établie six avant le déroulement des jeux Olympiques par des fonctionnaires en poste, ce qui ne satisfait pas aux standards de l'évaluation objective. Ainsi la charte de la Société Française d'Evaluation fait référence à la notion de distanciation, ainsi définie : *« L'évaluation est conduite de façon impartiale. Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel informent les autres partenaires de tout conflit d'intérêt éventuel. Le processus d'évaluation est conduit de façon autonome par rapport aux processus de gestion et de décision. Cette autonomie préserve la liberté de choix des décideurs publics. »* Pour le Conseil d'analyse économique¹⁷, il existe des conflits d'intérêts évidents lorsque l'évaluation est réalisée par les administrations, ministères, directions ou établissements publics en charge de concevoir ou d'appliquer une politique publique. En d'autres termes, l'analyse menée par l'inspection générale des finances ne peut être soupçonnée d'être trop défavorable à l'administration¹⁸.

Les dérogations visant la protection de droits immatériels

L'article 3 de la loi vise avant tout à renforcer la protection du droit de propriété des marques Olympiques sur le territoire français afin d'éviter que les partenaires olympiques puissent investir en confiance et surtout afin que le montant des recettes soit accru. Ce qui est intéressant dans cette disposition c'est qu'il s'agit en fait d'une demande classique du Comité Olympique lors de l'organisation des jeux Olympiques. Le montant estimé des recettes est de l'ordre d'un milliard d'euros¹⁹. L'étude d'impact fait état de consultation pour le moins légère en la matière :

« Le Comité national olympique et sportif français, le comité paralympique et sportif français et le groupement d'intérêt public paris 2024 ont été consultés de façon informelle²⁰ ».

¹⁵ Idem p. 40.

¹⁶ Ibid. p. 41.

¹⁷ Conseil d'analyse économique, Évaluation des politiques publiques, Les notes du Conseil d'analyse économique, n° 1, février 2013.

¹⁸ L'inspection générale des finances est placée sous l'autorité directe du ministre chargé de l'économie et du budget (Décret n°73-276 du 14 mars 1973), le corps des corps des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts relève des ministres chargés de l'agriculture et du développement durable (Décret n° 2009-1106 du 10 septembre 2009) l'inspection générale de la jeunesse et des sports relève du ministre chargé des sports (Décret n°2002-53 du 10 janvier 2002). Aucun de ces corps, ne dispose de l'indépendance garantie par les textes comme les magistrats de la Cour des Comptes ou les enseignants chercheurs.

¹⁹ Assemblée nationale, Projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques, n°383, 15 novembre 2017. p. 23.

²⁰ Idem.

Alors même que les modalités de la propriété intellectuelle ont été fortement modifiées pour l'organisation des jeux Olympiques, les consultations ont été informelles... Ceci en dit long sur le caractère purement formel de l'étude d'impact qui ne vise pas à fournir les éléments objectifs pour aider le Parlement à décider mais simplement à vanter les mérites d'un choix déjà effectué.

Alors même que les mesures environnementales deviennent de plus en plus sévères afin de protéger le cadre de vie des français, la nouvelle loi instaure toute une série de dérogation en vue de faciliter la publicité en des endroits et sur des supports habituellement interdits.

C'est ainsi que l'article 4 de la loi prévoit une dérogation aux dispositions des articles L. 581-6²¹ et suivants du code de l'environnement afin de faciliter l'affichage et la publicité en des lieux où elle est habituellement interdite afin de faciliter le pavoisement de symboles olympiques et paralympiques à partir de la publication de la loi et jusqu'à quinze jours après la date de la cérémonie de clôture des jeux Paralympiques 2024. On conviendra que la durée de la dérogation est particulièrement longue (plus de 6 ans) pour des motifs qui tiennent avant à la facilitation des opérations de marketing du Comité d'Organisation des Jeux Olympiques. Il convient de préciser que les dispositions de l'art. L. 581-6, ne permettent pas au maire de prendre une décision de refus d'autorisation mais seulement de mettre en demeure la société requérante de modifier le dispositif publicitaire ou de le déposer²². Les interdictions auxquelles il est permis de déroger sont nombreuses. Il s'agit des immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ainsi que des monuments naturels et dans les sites classés (art. L.581-4²³ I et II du code de l'environnement), des lieux qualifiés d'agglomération par les règlements relatifs à la circulation routière, toute publicité est interdite (art. L. 581-7 de même code), des abords des monuments historiques mentionnés à l'article L. 621-30 du code du patrimoine²⁴, dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables mentionnés à

²¹ « L'installation, le remplacement ou la modification des dispositifs ou matériels qui supportent de la publicité sont soumis à déclaration préalable auprès du maire et du préfet dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ».

²² CAA Marseille, 23 avr. 2013, n° 11MA01731: *RJ envir.* 2014. 119, note Zavoli.

²³ « I. - Toute publicité est interdite :

1° Sur les immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ;

2° Sur les monuments naturels et dans les sites classés ;

3° Dans les coeurs des parcs nationaux et les réserves naturelles ;

4° Sur les arbres.

II. - Le maire ou, à défaut, le préfet, sur demande ou après avis du conseil municipal et après avis de la commission départementale compétente en matière de sites, peut en outre interdire par arrêté toute publicité sur des immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque.

III. - L'avis de la commission départementale compétente en matière de sites est réputé acquis s'il n'est pas intervenu dans un délai de deux mois à compter de la saisine par le préfet ou de la demande d'avis de la commission adressée par le maire au préfet. »

²⁴ « I. – Les immeubles ou ensembles d'immeubles qui forment avec un monument historique un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à sa conservation ou à sa mise en valeur sont protégés au titre des abords.

La protection au titre des abords a le caractère de servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sols dans un but de protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel.

l'article L. 631-1 du même code²⁵ ; dans les parcs naturels régionaux ; dans les sites inscrits , à moins de 100 mètres et dans le champ de visibilité des immeubles mentionnés au II de l'article L. 581-4 ; dans l'aire d'adhésion des parcs nationaux ; dans les zones spéciales de conservation et dans les zones de protection spéciales mentionnées à l'article L. 414-1 (art. L.581-8 du même code). Il en est de même concernant la publicité sur les véhicules terrestres, sur l'eau ou dans les airs (art. L. 581-15 du même code).

Ici aussi, l'étude d'impact relève de la démarche marketing et non pas d'une évaluation sérieuse. En effet, il mentionné que le Conseil national d'évaluation des normes a émis un avis le 30 octobre 2017²⁶. Or de manière curieuse, le sens de cet avis n'est pas mentionné²⁷. Il est pourtant extrêmement intéressant. En effet, l'avis émis est défavorable à une forte majorité de 7 membres contre deux ! Ceci en dit long sur l'utilité de la concertation dans la vision gouvernementale, elle ne sert qu'à pratiquer un simulacre de concertation. Pourtant la lecture de l'avis est très instructive,

« Attendu que les membres représentant les élus locaux rappellent une nouvelle fois que, dans un contexte budgétaire contraint, les collectivités territoriales sont confrontées à des règles changeantes, en augmentation constante, sans disposer des moyens financiers et en ingénierie pour y pourvoir, susceptibles de favoriser une compétition accrue entre les acteurs institutionnels et de porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ; ... ». On ne saurait être plus clair, l'Etat est passé en force.

Les effets sur les particuliers de telles dérogations sont présentés de manière elliptique sans aucune étude d'impact réelle, ni chiffrage (sur le nombre de lieux concernés par exemple..). Le citoyen est supposé se contenter de l'affirmation suivante :

« Pour les particuliers, ces dispositions viendront temporairement modifier leur cadre de vie environnant par des nuisances visuelles, lorsqu'une opération ou un événement liés à la

II. – La protection au titre des abords s'applique à tout immeuble, bâti ou non bâti, situé dans un périmètre délimité par l'autorité administrative dans les conditions fixées à l'article L. 621-31. Ce périmètre peut être commun à plusieurs monuments historiques.

En l'absence de périmètre délimité, la protection au titre des abords s'applique à tout immeuble, bâti ou non bâti, visible du monument historique ou visible en même temps que lui et situé à moins de cinq cents mètres de celui-ci.

La protection au titre des abords s'applique à toute partie non protégée au titre des monuments historiques d'un immeuble partiellement protégé.

La protection au titre des abords n'est pas applicable aux immeubles ou parties d'immeubles protégés au titre des monuments historiques ou situés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable classé en application des articles L. 631-1 et L. 631-2.

Les servitudes d'utilité publique instituées en application de l'article L. 341-1 du code de l'environnement ne sont pas applicables aux immeubles protégés au titre des abords ».

²⁵ *« Sont classés au titre des sites patrimoniaux remarquables les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public.*

Peuvent être classés, au même titre, les espaces ruraux et les paysages qui forment avec ces villes, villages ou quartiers un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à leur conservation ou à leur mise en valeur.

Le classement au titre des sites patrimoniaux remarquables a le caractère de servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sols dans un but de protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine culturel. Les sites patrimoniaux remarquables sont dotés d'outils de médiation et de participation citoyenne ».

²⁶ Idem p. 27.

²⁷ Conseil national d'évaluation des normes, séance du 30 octobre 2017, Délibération n°17-10-30-01509

promotion, la préparation, l'organisation ou le déroulement des jeux Olympiques ou Paralympiques le justifiera..... »²⁸

L'article 5 autorise des dérogations en matière d'affichage publicitaire sur les immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques au sens de l'article L 581-4 du code de l'environnement. Cette dérogation est étendue aux monuments naturels ainsi que sur les immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque, mentionnés au II du même article L. 581-4.

« Pour les particuliers, les publicités installées par les partenaires de marketing olympique (sic) pourront générer des nuisances visuelles, et éventuellement sonores, pour la période des jeux, un mois avant le début des jeux olympiques et jusqu'à quinze jours après la fin des jeux paralympiques »²⁹.

« Les considérations propres à l'organisation de la coupe du monde ne sauraient expliquer toutes les insuffisances constatées dans la préparation des décisions relatives à la construction du stade de France et la négociation de la concession de l'ouvrage, et l'on doit regretter que la réalisation de cet équipement, théâtre d'un grand succès sportif et populaire, ait été menée dans des conditions qui pèseront durablement sur la dépense publique en faveur du sport³⁰ ».

²⁸ Assemblée nationale, Projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques, n°383, 15 novembre 2017, p. 27.

²⁹ Assemblée nationale, Projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques, n°383, 15 novembre 2017. p. 31.

³⁰ Cour des Comptes, L'organisation de la Coupe du Monde 1998 in Rapport public annuel 2001, p. 281.