

OLYMPISME

JO : DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ SONT-ILS POSSIBLES ?

L'organisation des Jeux olympiques nécessite aujourd'hui un vaste partenariat entre pouvoirs publics et privés. Peut-on pour autant parler de véritable partenariat public-privé à propos des Jeux ?



AUTEUR **Jean-Loup Chappellet**
TITRE Professeur, Université de Lausanne

Les Jeux olympiques nécessitent un partenariat étroit entre une ville et un pays hôte, d'une part, et le mouvement sportif national et international ainsi que ses sponsors, d'autre part ; c'est-à-dire entre des entités publiques (État et collectivités territoriales) et privées (CNO¹, fédérations sportives nationales, CIO² et fédérations internationales, entreprises commerciales, sponsors et télédiffuseurs). Peut-on pour autant parler d'un véritable « partenariat public-privé » (PPP) ? Le PPP est une forme de fourniture de biens et services qui s'est beaucoup développée au tournant du XXI^e siècle, notamment pour faciliter cette fourniture du fait des difficultés de l'investissement public et des risques importants de certains projets³. De leur rénovation en 1896 à Athènes, au Jeux de Los Angeles, en 1932, les Jeux modernes sont essentiellement une affaire privée. Ils sont attribués par le CIO, un club de personnalités internationales fondé en 1894, et organisés par des COJO⁴ locaux, des organismes

parapublics très autonomes. Certes, le CIO veille à ce qu'ils soient ouverts par le chef de l'État local et le COJO obtient que la ville hôte (ou parfois des mécènes) construise les enceintes nécessaires, tout en finançant l'organisation proprement dite, notamment grâce aux recettes de la billetterie.

Ce mode d'organisation surtout privé est abandonné avec les Jeux de Berlin de 1936, quand le gouvernement nazi utilise ces Jeux pour projeter l'image d'une « nouvelle Allemagne » qui renaît de sa défaite de la Première Guerre mondiale. Les Jeux de Berlin de 1936 sont financés sans limite par l'État (ainsi que ceux d'hiver à Garmisch-Partenkirchen en février 1936). Cette tendance se poursuit après la Seconde Guerre mondiale, quoique de façon d'abord plus modeste, car

les Jeux sont devenus un événement médiatique incomparable, rare lieu de rencontres entre les blocs de l'Ouest et de l'Est pendant la guerre froide. À Londres, en 1948, la Grande-Bretagne veut montrer qu'elle a résisté à la guerre même si elle organise des Jeux de l'austérité. Rome (1960), Tokyo (1964) et Munich (1972) marquent les retours respectifs de l'Italie, du Japon et de l'Allemagne fédérale dans le « concert des nations » après la défaite de l'Axe. Parallèlement, les Jeux se mondialisent avec Melbourne en 1956, Mexico en 1968, Montréal en 1976, Séoul en 1988, tous fortement soutenus par leurs pays (ou province).

Ce soutien étatique se poursuit jusqu'aux Jeux de Moscou en 1980, mais il suscite alors un *boycott* des États-Unis qui déclarent ouvertement que l'Union soviétique utilise trop les Jeux à des fins de propagande et doit donc être boycottée pour une raison géopolitique – son invasion de l'Afghanistan –. Les Jeux suivants, attribués à

1. Comité national olympique.

2. Comité international olympique

3. OCDE, *Les partenariats public-privé : partager les risques et optimiser les ressources*, juill. 2008.

4. Comité d'organisation des Jeux olympiques.

L'ESSENTIEL

■ Au fil des olympiades, un partenariat s'est instauré entre les acteurs publics et privés pour organiser les Jeux.

■ Ce partenariat s'est renforcé et a nécessité une forte coordination entre les différentes entités.

■ Ce partenariat demande peut-être aujourd'hui à être renouvelé, s'agissant notamment de la conception et de la construction des installations olympiques.

Los Angeles bien avant ce *boycott*, ne posent pas le même problème car son COJO, organisé sous la forme d'une société anonyme sans but lucratif, déclare pouvoir se passer d'un financement public de la ville ou de l'État. Malgré le *boycott* des Soviétiques en retour, ces Jeux rencontrent un grand succès avec plus de 140 pays participants contre 81 à Moscou, quatre ans plus tôt. Le COJO réalise un bénéfice opérationnel de 225 millions de dollars⁵. De plus, le COJO de 1984 n'a quasiment aucun frais d'investissement car il loue de nombreuses arènes sportives de la région pour y organiser les compétitions ou fait financer quelques installations manquantes par des sponsors. Des études ultérieures du *General Accounting Office* (GAO) américain montreront néanmoins que l'État fédéral a dépensé 78 millions de dollars pour l'organisation de ces Jeux de 1984, notamment en services fournis gracieusement notamment pour la sécurité et la diplomatie⁶.

LES JEUX OLYMPIQUES APRÈS 1984

Le succès de Los Angeles relance les candidatures olympiques qui s'étaient réduites à une seule à la suite de l'important déficit de Montréal en 1976 et du gigantisme qui gagne les Jeux. Mais peu de régions sont aussi bien équipées en installations sportives que la Californie du sud. Toutes les villes qui suivent Los Angeles voient les collectivités publiques et l'État hôtes investir massivement pour construire ou rénover les nombreuses installations nécessaires aux Jeux (une quarantaine) qui, souvent, restent sous utilisées après la quinzaine olympique car surdimensionnées et/ou faites pour des sports peu pratiqués localement.

La ville d'Atlanta, aux États-Unis, obtient les Jeux du centenaire en 1996 en voulant s'inspirer du modèle financier de Los Angeles, mais doit construire de nombreuses arènes y compris un stade olympique, certaines provisoires, qui grèvent son budget qui est finalement tout juste en équilibre grâce à des ventes exceptionnelles de billets (record inégalé à ce jour). Mais, là aussi, le GAO met en évidence une importante contribution fédérale (193 millions de dollars) à laquelle il faut ajouter celle des collectivités locales accueillant des sites olympiques, y compris la ville d'Atlanta (pour un total de 234 millions de dollars)⁷. La contribution exacte de l'État de Géorgie lui-même n'est pas connue au moment de la publication du rapport du GAO.

Les Jeux contemporains ne peuvent plus être organisés sans une forte participation des différents gouvernements (locaux, régionaux, sub-nationaux et nationaux). Les services régaliens – l'armée, la police, les services de renseignement – sont obligatoirement impliqués dans la sécurité des Jeux et de manière plus importante depuis les attentats du 11 septembre 2001. Les services diplomatiques sont aussi concernés car le CIO exige que les olympiens sélectionnés puissent entrer sur le territoire hôte sans visa (moyennant une « carte d'identité olympique » délivrée par le CIO avec ses partenaires). Des questions de sûreté alimentaire, de permis de travail, ou de protection des marques, par exemple, concernent aussi les Jeux et sont régulées par les gouvernements hôtes.

Par ailleurs, un COJO doit être créé par la ville hôte et son CNO quelques mois après l'attribution des Jeux par le CIO, conformément au « contrat de ville hôte » signé entre le CIO, la ville et le CNO (celui pour 2024 est long de 333 pages !). Ce contrat est désormais renommé *Olympic Host Contract* car il n'est pas obligatoirement signé par une ville, mais par la collectivité publique qui accueille les Jeux et garantit leur déficit éventuel. Selon les pays, le COJO est un organisme très proche des pouvoirs publics et il prend la forme d'une organisation sans but lucratif (association, groupement d'intérêt, fondation, etc.). Depuis l'an 2000, le COJO se voit souvent flanqué d'un organisme public chargé de construire les installations olympiques nécessaires (Solideo à Paris 2024, ODA à Londres 2012, Olympstroy à Sochi 2014, OCA à Sydney 2000, etc.). Depuis les Jeux de 2000, des « lois olympiques » ont été adoptées par tous les pays hôtes pour créer ces entités et régler de façon souvent exorbitante toutes sortes de questions relatives à la propriété intellectuelle, aux impôts, aux transports, à l'affichage, etc.

En plus de ces organismes publics et parapublics olympiques, de nombreuses sociétés privées interviennent dans l'organisation des Jeux : des mandataires du COJO ou de l'organisme chargé des constructions, des sponsors, des télédiffuseurs, ainsi qu'OBS SA⁸, la société anonyme du CIO qui produit les images des compétitions olympiques, IOCTMS SA⁹, etc.

UN PARTENARIAT INDISPENSABLE ENTRE POUVOIRS PUBLICS ET PRIVÉS

L'organisation des Jeux olympiques est aujourd'hui un partenariat entre trois types d'entités : privées (et commerciales), ●●●

5. Utilisés en grande partie à financer la Fondation LA84 qui existe encore aujourd'hui pour promouvoir le sport en Californie du sud.

6. US Government Accountability Office

(GAO), *Olympic Games : Costs to Plan and Stage the Games in the United States. Report to the ranking minority member subcommittee on the legislative branch committee on appro-*

priations, US Senate, nov. 2001, p. 12.

7. *Idem*, p. 15.

8. *Olympic Broadcast Services SA.*

9. *IOC Television and Marketing Services SA.*

●●● publiques (et territoriales) et tierces (sans but lucratif, mais privées). Ce partenariat nécessite une forte coordination entre ces entités, symbolisée par des réunions au sommet. Par exemple, à Londres 2012, ces réunions étaient connues sous l'appellation « *Olympic Board* » qui réunissait :

- le LOCOG (*London Olympic Organising Committee*) ;
- l'ODA (*Olympic Delivery Authority*) ;
- la BOA (*British Olympic Association*) ;
- le *Mayor of London* (gouvernement de la ville) ;
- le *Greater London Authority* (gouvernement de la région) ;
- et le DMCS (*Department of Media Culture and Sport*) du gouvernement du Royaume-Uni.

Le CIO dispose lui-même d'une commission de coordination *ad hoc* qui réunit régulièrement le COJO et les entités du groupe CIO (le CIO, le Musée olympique, OBS, IOCTMS, etc.)

L'organisation des Jeux nécessite désormais un partenariat étroit entre le secteur public et le secteur privé (sans but lucratif, tout comme commercial)¹⁰. Il n'existe pas encore de consensus sur la définition de cette expression. Toutefois, selon l'OCDE¹¹, un PPP peut être défini comme « un accord entre l'État et un ou plusieurs partenaires privés (parmi lesquels figurent éventuellement les opérateurs et les financiers) en vertu duquel les partenaires privés fournissent un service selon des modalités qui permettent de concilier les buts de prestation poursuivis par l'État et les objectifs de bénéfice des partenaires privés, l'efficacité de la conciliation dépendant d'un transfert suffisant du risque aux partenaires privés »¹².

Les Jeux peuvent bien être considérés comme une prestation ayant des buts poursuivis par l'État – à ses différents niveaux – (*a priori* le développement durable et la promotion du territoire) et des objectifs de bénéfice (du CIO sur les droits de diffusion et de commercialisation notamment pour financer le mouvement olympique pour les quatre ans à venir et du COJO sur le *sponsoring* domestique et la billetterie pour financer les opérations). Par contre, la prise de risques par le privé n'est assurée que par le COJO et ses partenaires locaux (notamment les collectivités publiques) et pas par le CIO pour aucune des quatre phases classiques des PPP (conception, construction, financement, exploitation). De plus le COJO et la ville hôte (et/ou d'autres collectivités publiques) doivent fournir une garantie de déficit s'il advient (cas assez rare pour le budget opérationnel).

POUR UN PARTENARIAT RENOUVÉ

Depuis la baisse préoccupante du nombre de candidatures¹³, le CIO participe plus activement à la conception d'un dossier de candidature (phase dite d'« invitation », recommandations 1 et 3 de l'Agenda 2020 du CIO¹⁴) et il finance de façon accrue le COJO pour la phase opérationnelle (préparation et déroulement des Jeux). Ainsi le COJO de Paris 2024 recevra au moins 1 265 millions de dollars de contribution à son budget opérationnel (en espèces et une partie en nature estimée à 435 millions de dollars, par exemple pour la production des images olympiques par OBS, les conseils reçus, etc.)¹⁵.

Par ailleurs, le CIO préconise désormais d'utiliser des installations existantes (à moins qu'il y ait un vrai besoin postérieur aux Jeux), ce qui réduit quasiment à zéro les coûts de construction. Par contre, il ne participe pas aux coûts d'exploitation des installations olympiques après les Jeux. Ces coûts reviennent logiquement aux propriétaires des installations (en général des collectivités territoriales), mais les fédérations sportives nationales concernées, et peut-être le CNO hôte, pourraient y contribuer. Ces partenaires privés devraient alors être associés à la conception et construction des installations, avec éventuellement des partenaires commerciaux, ce qui faciliterait leur exploitation après les Jeux du fait notamment d'un dimensionnement plus adéquat, selon la théorie des PPP.

Il n'en reste pas moins que, à la suite de l'énorme déficit des Jeux de Montréal, le contrat de ville hôte vise d'abord à exclure la responsabilité financière du CIO et du CNO (articles 4.1 et 4.2, CIO 2017¹⁶) et à engager « conjointement et solidairement » le COJO et la ville hôte. Depuis 2017, le CIO est prêt à ajouter d'autres signataires et responsables financiers au contrat de ville hôte car la ville olympique n'a, en général, pas une capacité financière suffisante. Ainsi l'État de Californie s'est engagé pour une garantie de déficit égale à celle de la ville de Los Angeles pour les Jeux de 2028 (maximum 250 millions de dollars chacun), sans engagement financier actuellement prévu de l'État fédéral américain. Le COJO de Los Angeles 2028 souhaite néanmoins se passer de cette garantie de déficit comme celui de 1984. L'avenir nous dira si cela est possible et si la forme douce de PPP pratiqué pour Paris 2024 est un succès et si ne faut pas plus impliquer les futurs opérateurs des installations olympiques dans leur conception et construction. ■

10. Mais peut-on dire qu'il s'agit d'un PPP ?

11. Organisation de coopération et développement économique.

12. OCDE, *Les partenariats public-privé : partager les risques et*

optimiser les ressources, préc.

13. J.-L. Chappelet, « L'avenir des candidatures olympiques », *JS* 2017, n° 177, p. 42.

14. CIO, *Olympic Agenda 2020, 20+20 recommendations*, approuvé à l'unanimité lors de la 12^e session du CIO

à Monaco les 8 et 9 déc. 2014.

15. CIO, *Host City Contract – Principles – Games of the XXXIII Olympiad in 2024*, p. 12-15.

16. *Ibid.*, p. 11-12.