

Les dépassements de coût des Jeux Olympiques: Paris doit-elle candidater à n'importe quel prix?

Wladimir Andreff

► **To cite this version:**

Wladimir Andreff. Les dépassements de coût des Jeux Olympiques: Paris doit-elle candidater à n'importe quel prix?. Quel Sport?, Association Quel Sport, 2015. halshs-01279888

HAL Id: halshs-01279888

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01279888>

Submitted on 27 Feb 2016

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.

Les dépassements de coût des Jeux Olympiques:

Paris doit-elle candidater à n'importe quel prix?

Wladimir Andreff¹

Avant les Jeux Olympiques de Montréal 1976, les votes des membres du Comité international olympique (CIO) étaient surtout motivés par les avantages et les inconvénients sportifs que présentaient les villes candidates pour y organiser l'évènement, parfois par des considérations géopolitiques comme l'attribution des J.O. 1980 à Moscou. Après Montréal, le CIO et les villes candidates n'ont cessé de mettre au premier plan la qualité économique des candidatures concurrentes en insistant sur l'importance des retombées positives et sur la nécessité de proposer des coûts mesurés. Pourquoi un tel changement? Qui par ailleurs pousse à l'analyse économique du choix entre villes candidates. Tout a changé avec le montant du déficit des Jeux de Montréal² - 1 milliard \$ - dont la majeure partie fut assumée par les contribuables payant un impôt local supplémentaire (176 millions \$) et un impôt spécial sur le tabac dans toute la province du Québec (480 millions \$). Les contribuables les ont payé jusqu'en 2006, à quoi il faut ajouter 13 millions \$ de déficit d'exploitation annuel pour la maintenance des équipements olympiques pendant 35 ans après les Jeux.

La catastrophe financière des J.O. de Montréal a eu deux conséquences. En 1977, aucune ville du monde n'était plus intéressée à organiser les Jeux et il a fallu que le CIO soit convaincant pour que Los Angeles soit candidate (unique) à organiser les Jeux de 1984. La doctrine du CIO en a été affectée. Elle est d'abord devenue «les Jeux paieront les Jeux», puis plus tard: il convient de stopper la course au gigantisme des Jeux et la montée de leur coût. Les votes des membres du CIO ont régulièrement invalidé cette doctrine en ne choisissant pas le candidat le moins cher.

¹ Professeur émérite à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

² Auf der Maur, N., *Le Dossier olympique*, Editions Québec Amérique, Montréal 1976.

Les J.O. d'été n'ont plus été accueillis en France depuis 1924. Grenoble 1968 et Albertville 1992 ont organisé les J.O. d'hiver. Les Grenoblois ont versé un surcroît de taxes locales jusqu'en 1992 pour couvrir le déficit des Jeux. Une des études préalables aux Jeux d'Albertville avait pronostiqué qu'ils seraient déficitaires³; le déficit fut finalement de 285 millions de francs. Les pronostics de coût excessif ou de déficit sont très rares. Les études ne s'appuient pas en général sur l'analyse économique du mode d'attribution des Jeux par le CIO, présentée ci-après, qui démontre logiquement que les dépassements de coût sont inéluctables, donc le déficit probable. Cette analyse peut s'appliquer à la très prévisible candidature de Paris (avec l'Ile-de-France) aux J.O. 2024 et pose la question de savoir si les retombées économiques positives seront assez grandes pour être supérieures à un coût dont les économistes savent qu'il sera inévitablement dépassé. Et à quelles conditions Paris, candidate, pourrait-elle limiter l'incontournable dépassement des coûts, et susciter le consentement des Parisiens à l'assumer.

1. Le coût des Jeux Olympiques 2024 sera dépassé, c'est inéluctable

Les J.O. sont attribués par le CIO, qui en a l'exclusivité, en situation de monopole pour l'allocation des Jeux. Il lance tous les quatre ans un appel à candidature auquel plusieurs villes répondent en se concurrençant pour obtenir l'organisation des prochains J.O. sur leur territoire. A l'issue de cette concurrence, les membres du CIO votent pour la ville proposant le meilleur projet, le mieux disant. Une telle procédure d'attribution est une mise aux enchères. La théorie économique démontre que chaque fois qu'une enchère porte sur un objet – ici le fait d'organiser les Jeux - dont la valeur économique est incertaine⁴ mais qui est en fin de compte la même pour tous les candidats, le vainqueur de l'enchère est celui qui a le plus surestimé la valeur de l'objet. Ainsi il remporte l'enchère en surenchérissant sur tous ses concurrents⁵, mais alors il paie trop cher – plus que sa valeur réelle - l'objet qu'il obtient. Le vainqueur de l'enchère est perdant d'un point de vue financier; en quelque sorte il «se fait avoir» ou «il est maudit» (*is cursed*). C'est le phénomène économique de la *winner's curse* ou

³ Andreff W., dir., *Les effets d'entraînement des Jeux Olympiques d'Albertville: Retombées socio-économiques et innovations dans le domaine du sport en région Rhône Alpes*, PPSH 15, CNRS et Région Rhône-Alpes, Lyon-Grenoble, janvier 1991.

⁴ Personne ne connaît *a priori* la valeur marchande réelle du fait d'être désigné ville hôte des Jeux et surtout pas le (les membres du) CIO.

⁵ Thaler R.H., *The Winner's Curse: Paradoxes and Anomalies of Economic Life*, Princeton University Press, Princeton 1994.

la malédiction du vainqueur de l'enchère. L'attribution de l'organisation des J.O. par enchère oblige chaque ville candidate à surenchérir en proposant un projet plus mirobolant que ses concurrentes, et finalement à accepter de payer un coût trop élevé. Ce dernier a toute chance d'obérer l'équilibre financier du projet afin d'offrir au CIO les plus beaux Jeux possibles.

De cette enchère, le CIO tire deux avantages: a/ ses membres pourront voter pour le projet le plus intéressant, sûr, magnifique, étant donné que le CIO n'en assume pas la totalité des coûts, notamment pas les coûts des investissements dans les infrastructures sportives et non sportives; b/ le CIO se décharge de l'essentiel des coûts sur la ville organisatrice, à part les coûts d'organisation du budget du COJO (comité local d'organisation des J.O.) financé par le CIO. Il est assez logique que les membres du CIO votent pour le projet le plus magnifique, ce qui se vérifie le plus souvent puisqu'ils ont tendance à choisir le – ou l'un des – projet(s) le plus coûteux⁶.

Que peuvent faire les villes candidates? L'objectif de chacune est évidemment d'obtenir l'organisation des Jeux et, dans ce but, elle (son comité de candidature) doit surenchérir sur les projets des autres candidates. Comment? En proposant des cérémonies, des équipements olympiques et des infrastructures non sportives les plus attractives possible. Or ceci alourdit le coût affiché dans le dossier de candidature. Pour éviter de détériorer la qualité économique de son dossier par un coût trop élevé chaque ville est incitée, pour remporter l'enchère, à «tricher» (au sens d'occulter en partie l'information) sur ses coûts. Elle sous-estime⁷ sciemment les coûts figurant dans le dossier de candidature comparé aux coûts réels. Le dossier de candidature de Londres 2012 avait sous-estimé les dépenses de sécurité, le coût des Paralympiques et oublié d'imputer la TVA sur certaines dépenses, sinon il aurait paru encore beaucoup plus cher que les autres.

Pour faire valider la sous-estimation du coût (et la surestimation des retombées positives), chaque ville candidate passe commande d'une étude préalable qui fait état d'un impact positif de l'accueil des J.O. sur l'économie locale aussi important que possible et d'un coût le

⁶ Le coût total soumis au vote des membres du CIO pour les J.O. 2012 était, en milliards \$, de 3,6 à Madrid, 8,9 à Paris, 10,7 à New York, 11,9 à Moscou et 18,3 à Londres: vote favorable à Londres. Pour les J.O. 2016: Chicago 3,3, Tokyo 4,1, Madrid 4,2 et Rio de Janeiro 9,5, et Rio est voté. Pour 2020, Tokyo 3,4 était plus cher que Madrid 2,4, mais moins que Istanbul 15,1.

⁷ La ville candidate surestime aussi les retombées économiques positives attendues des J.O., un aspect complémentaire du sujet de cet article bien exploré par les économistes du sport: P. Porter, *Mega-sports Events as Municipal Investments: A Critique of Impact Analysis*, in: J. Fizsel, E. Gustafson & L. Hadley, eds., *Sports Economics: Current Research*, Praeger, Westport 1999.

moindre possible. La ville est prête à payer le prix fort, de préférence à un prestigieux bureau d'études, pour disposer d'une étude contenant cette évaluation favorable, même si c'est grâce à des biais méthodologiques introduits dans l'étude pour parvenir à la conclusion souhaitée. Ce que sachant, il se présentera toujours un bureau d'études prêt à fournir une étude sous-estimant les coûts (surestimant les retombées positives), condition essentielle pour qu'il obtienne à nouveau des contrats d'étude avec de prochaines villes candidates.

Comme la ville candidate qui remporte l'enchère a sous-estimé les coûts dans son dossier de candidature, la réalité des coûts véritables va s'imposer à elle entre le jour de sa désignation comme ville hôte et la clôture des Jeux, ou même plus tard. Il est théoriquement démontré⁸ que, dès lors que les coûts annoncés *ex ante*⁹ sont sous-estimés, ils sont inévitablement dépassés par les coûts effectivement payés *ex post*.

Le dépassement de coût ne porte que rarement sur le coût d'organisation des Jeux, et alors il est minime, car ce coût est inscrit au budget du COJO. Ce budget est financé par le CIO. Ce dernier veille à ce que le coût d'organisation ne soit pas dépassé pour ne pas réduire les bénéfices qu'il tire des J.O. et qui financent son fonctionnement pendant quatre ans. Vient ensuite le coût des équipements olympiques dont la liste est fixée par le CIO. Le coût de réalisation de certains équipements est souvent dépassé parce que l'ampleur de tel ou tel chantier a été sous-estimée ou qu'il a pris du retard; avec son achèvement à marche forcée, dans l'urgence, les coûts s'envolent. La sous-estimation des coûts concerne surtout les infrastructures non sportives sur la qualité desquelles la ville cherche à faire la différence par rapport à ses concurrentes; là le dépassement des coûts va être le plus important.

De plus, l'attribution des J.O. est réalisée dans un contexte d'asymétrie d'information. Chaque ville candidate connaît son projet olympique dans les moindres détails, elle peut communiquer pour mettre en valeur ses aspects les plus avantageux tout en en laissant d'autres dans l'ombre, dont certains coûts. Le CIO n'a pas les moyens de contrôler le moindre détail des coûts pour chaque ville candidate, ni donc de déceler leur degré de sous-estimation. Une fois qu'une ville est désignée comme hôte, le CIO fait visiter plusieurs fois le site olympique par ses représentants. Ils peuvent vérifier que le projet est en bonne voie, qu'il n'est pas en retard, mais à ce stade il est trop tard pour empêcher que les coûts aient été préalablement sous-

⁸ Andreff W., The Winner's Curse: Why Is the Cost of Mega Sporting Events so often Underestimated?, in: W. Maennig & A. Zimbalist, eds, *International Handbook on the Economics of Mega Sporting Events*, Edward Elgar, Cheltenham 2012.

⁹ *Ex ante*: avant le vote des membres du CIO; *ex post*: à la cérémonie de clôture des Jeux ou plus tard.

estimés ou même pour vérifier qu'il en a été ainsi. Une fois déclenché, le processus de la *winner's curse* ne peut être arrêté.

Quels indicateurs permettraient de repérer l'existence et l'ampleur de la *winner's curse*? La réponse la plus rigoureuse des économistes est la suivante: il faut réaliser une analyse coûts-avantages économiques *ex ante*, avant l'attribution des Jeux à la ville hôte, puis une étude similaire *ex post* après la cérémonie de clôture, selon une méthodologie identique. La différence entre avantages (les retombées positives) et coûts des Jeux pour la ville hôte, si elle est positive, se nomme le bénéfice social net, si elle est négative, le coût social net de l'évènement sportif. La comparaison du bénéfice social net calculé avant et après les Jeux fait clairement ressortir: a/ si les coûts initialement programmés ont été dépassés ou non; b/ si finalement, *ex post*, les avantages effectifs l'ont emporté sur les coûts effectifs malgré les dépassements de coût¹⁰. L'existence de la *winner's curse* se trouve confirmée chaque fois que le coût social net est nettement plus élevé *ex post* que *ex ante* et chaque fois que le bénéfice social net est nettement plus faible *ex post* que *ex ante*. Le problème est que ce type de comparaison rigoureuse n'est pratiquement jamais réalisé pour les J.O. Il faut donc envisager d'autres indicateurs:

. Le dépassement de coût lui-même: $c_t > c_{t-n}$, avec c_{t-n} le coût *ex ante* au moment de l'attribution des Jeux et c_t le coût *ex post* des Jeux au moment de la clôture ou plus tard.

. Les révisions dans le projet olympique de la ville hôte après que les Jeux lui aient été attribués. Par exemple l'apparition d'une nouvelle construction, qui ne figurait pas dans le dossier de candidature, est le signe manifeste d'une sous-estimation initiale des coûts. La révision en hausse des dépenses d'investissement dans une infrastructure sportive ou non sportive en est un autre.

. Le retard pris dans l'achèvement des investissements olympiques. La date de livraison de l'équipement sportif étant impérative (le jour de l'ouverture des Jeux au plus tard), le retard doit être rattrapé en un «rush» final toujours beaucoup plus coûteux que la réalisation de l'investissement selon le calendrier initialement prévu.

¹⁰ Très rarement réalisée et publiée, une comparaison rigoureuse de ce type a été faite pour l'accueil de la Coupe du monde de rugby 2007 en France par E. Barget et J.-J. Gouguet, *Evénements sportifs. Impacts économique et social*, De Boeck, Bruxelles 2010. Leur calcul donne un bénéfice social net *ex post* de cet évènement sportif égal à 113 millions €, donc positif. Mais 70 fois moindre que l'impact économique *ex ante*, annoncé positif à 8 milliards €, calculé dans une étude de l'ESSEC avant l'évènement; les avantages ont été moindres et les coûts supérieurs à ceux annoncés par cette étude.

. L'obtention d'une rallonge budgétaire sur fonds publics pour compléter le financement du COJO ou la dotation initiale du projet olympique de la ville hôte. La rallonge peut venir de la municipalité elle-même, de la région ou de l'Etat.

. Le déficit budgétaire ou la dette accumulée par la ville hôte pour la préparation des Jeux qui confirme que les coûts prévus ont été dépassés.

. Un nombre de visiteurs venant de l'extérieur de la ville hôte inférieur à ce qui était attendu et donc des recettes touristiques inférieures à celles figurant parmi les retombées économiques positives attendues; le cas d'Athènes 2004 est emblématique de cette difficulté.

Un indicateur complémentaire de la *winner's curse* réside dans les tentatives des villes candidates d'influencer le vote des membres du CIO en leur faveur, allant du lobbying à la corruption des votants. Etant donné le nombre de rumeurs et d'allégations non prouvées, notamment devant la justice, c'est l'indicateur le moins fiable, à n'utiliser que pour corroborer les précédents.

Une étude de ces indicateurs pour tous les J.O. d'été depuis Munich 1972 et les J.O. d'hiver depuis Lake Placid 1980 (Andreff, 2012, cité en note 8) a montré que la *winner's curse* est la règle à une exception près – Los Angeles 1984. Le Tableau 1 reprend le premier indicateur susmentionné, le dépassement des coûts. On voit que le véritable coût des Jeux *ex post* est toujours supérieur au coût annoncé *ex ante* et qu'il est souvent un multiple de celui-ci, 2 fois plus élevé pour Séoul, Sydney, Athènes et Londres, 2 fois et demie plus élevé pour Barcelone et 12 fois plus élevé pour Pékin. Déjà en 2014 les signes de la *winner's curse* émergent dans la préparation des J.O. de Rio de Janeiro. Leur coût *ex post* pourrait être en 2016 3,5 fois plus élevé que le montant qui figurait dans le dossier de candidature, selon une estimation de Saxo Group. Dépassement de coût comme d'habitude!

Tableau 1: Coût ex ante et coût ex post des Jeux Olympiques d'été depuis 1984
(en milliards d'euros constants 2014)

Ville hôte année	Nombre de candidats	Coût total ex ante dossier candidature	Coût total ex post clôture des Jeux	Dépassement en %
Los Angeles 1984	1	1,6*	1,6*	0%
Séoul 1988	2	4.0	8,3	108%
Barcelone 1992	6	3,9	10.0	156%
Atlanta 1996	6	2,5	3,3	32%
Sydney 2000	5	2,8	5,4	93%
Athènes 2004	5	5,3	11,1	109%

Pékin 2008	5	2,6	32.0	1130%
Londres 2012	5	4,8	10,9	127%
Rio de Janeiro 2016	4	9,5*	16,5**	74%
attendu en 2016***			33.0	247%

* en milliards de dollars courants.

** coût atteint en 2014.

*** estimation de Saxo Group Danemark en août 2012.

Source: mise à jour de Andreff (2012), op. cit., et calcul en euros constants réalisé par Elisa Bellanger, journaliste au Monde, paru dans A. Pouchard, Le budget des Jeux olympiques, difficile à maîtriser, *Le Monde* en ligne, 25 février 2015.

L'étude citée (Andreff, 2012) a aussi recensé: une importante révision du projet olympique faisant croître le coût *ex post* pour Montréal, Sydney, Pékin et Londres – et pour plusieurs J.O. d'hiver, dont Albertville 1992 et Sotchi 2014; un retard pris dans les investissements olympiques entraînant un très coûteux rattrapage à la veille des Jeux pour Athènes et Londres; des subventions publiques supplémentaires pour Montréal, Barcelone, Sydney et Athènes; l'apparition d'un déficit financier ou d'une dette pour Munich, Montréal, Séoul, Atlanta, Sydney et Athènes – et la plupart des J.O. d'hiver; les recettes touristiques furent moindres qu'annoncé *ex ante* à Atlanta et Sydney. Le lobbying, devenu quasiment incontournable pour qu'une ville obtienne les Jeux, est parfois accompagné de (promesses de) versements monétaires, comme pour l'attribution des J.O. à Séoul, Sydney et Pékin. Des cas de corruption, révélés par le rapport Sheridan, ont été jugés autour de la candidature de Sydney; la corruption avérée qui a entouré l'attribution des Jeux 2002 à Salt Lake City a conduit le CIO à exclure sept de ses membres.

La seule exception, où l'on ne peut pas déceler de *winner's curse* à l'aide des indicateurs précédents, sont les J.O. de Los Angeles 1984. Régulièrement cités en exemple par le CIO, ils se sont terminés par un bénéfice financier et, surtout, sans dépassement de coût. Le coût d'organisation fut de 546 millions \$ et le coût total, tous investissements compris, de 1.592 millions \$ *ex post*. Mais Los Angeles n'avait pas eu à surenchérir en sous-estimant les coûts pour être choisie par le CIO, étant candidate unique, il est logique qu'il n'y ait pas eu de dépassement de coût. Ces Jeux avaient été attribués à Los Angeles en 1977, juste après la révélation du désastre financier de Montréal 1976. Los Angeles n'avait aucun concurrent, donc pas d'enchère ni de surenchère. Ni de *winner's curse*. C'est la meilleure exception possible pour confirmer la théorie énoncée ci-dessus. Elle est pleine d'enseignements pour la recherche de solutions au dépassement du coût des J.O.

Une certitude se dégage de l'analyse précédente. Etant attribués par une mise en concurrence de plusieurs villes candidates, *les J.O. de 2024 coûteront beaucoup plus cher que prévu par la ville hôte qui aura remporté l'enchère.*

2. Ne pas candidater à n'importe quel prix: recommandation pour Paris 2024

Examinons les arguments *économiques* en faveur et contre la candidature d'une ville à la lumière de l'analyse de la *winner's curse* et de la certitude que ce phénomène se reproduira tant que le mode d'attribution des J.O. ne sera pas modifié. Les arguments pour l'accueil des Jeux le plus souvent entendus sont:

1/ Les Jeux créent des retombées économiques positives qui vont dynamiser la croissance économique et l'emploi. Toutes les études réalisées par des économistes du sport indiquent un impact économique toujours nettement inférieur à 0,1% du PIB, voire 0,01% dans les pays développés ayant les plus grands PIB, quand il n'est pas nul ou négatif. La *winner's curse* en multipliant le coût par deux ou trois augmente l'impact jusqu'à 0,1 ou 0,2% du PIB, mais une croissance tirée par les coûts est-elle souhaitable pour un impact aussi limité sur l'économie nationale?

2/ Les Jeux créent des externalités positives: la nouvelle autoroute, le RER, le nouvel aéroport vont faire gagner du temps et du confort aux usagers, ce qui a une valeur économique, les nouvelles infrastructures vont moderniser la ville et son plan d'urbanisme, rénover un quartier et créer des logements (dont le village olympique), les nouveaux équipements sportifs resteront à l'usage des résidents. Aucun doute, l'accueil des J.O. procure à des degrés divers de tels effets. Mais avec la *winner's curse*, le risque – presque toujours concrétisé – est que ces externalités positives soient surestimées lors de la candidature. *Ex post* les retombées positives effectives ne seront pas plus grandes que prévu¹¹, parfois moindres. Prochain test: les 51 milliards \$ de retombées positives attendus de Rio 2016¹² seront-ils au rendez-vous?

3/ Les Jeux sont un accélérateur des projets d'urbanisme, de la construction des systèmes de transport, des infrastructures qui devraient de toute façon être réalisés un jour ou l'autre par la ville. Un programme d'investissement accéléré à marche forcée, avec une date limite précoce donc un risque de retard, coûte toujours plus cher que le même programme réalisé sans 'rush'

¹¹ Si les retombées positives ne sont pas plus grandes que prévu et que les coûts sont multipliés par deux ou plus, il y a toute chance que le bénéfice social net (retombées positives moins coûts) des Jeux devienne négatif.

¹² E.A. Haddad & P.R. Haddad, Major Sport Events and Regional Development: The Case of Rio de Janeiro 2016 Olympics Games, *Regional Science Policy & Practice*, 2 (1), 2010.

final avant la date couperet. C'est un mauvais argument en faveur de l'accueil des Jeux puisqu'il annonce implicitement et à l'avance qu'il y aura un dépassement de coût.

4/ Les Jeux ne sont pas trop coûteux et les budgets prévus seront tenus. L'appréciation du coût (trop, pas trop) soulève la question de savoir qui l'apprécie: le maire, les élus municipaux, les citoyens. En revanche, la *winner's curse* garantit que les coûts et donc les budgets seront dépassés. Le bon argument serait: la municipalité s'engage à ce que le coût des Jeux ne soit pas dépassé et va prendre les mesures qui conviennent, ou bien ne sera dépassé que dans des limites clairement prédéterminées. Un dépassement de 20 à 30% du coût en euros courants est normalement dû à l'inflation locale pendant les 7 ans de préparation des Jeux et à des impondérables toujours présents lors de grands projets; il peut être considéré comme tolérable, mais pas 127% (Londres) ou 1130% (Pékin). Notons qu'aucune ville n'a candidaté jusqu'à présent à l'organisation des J.O. en annonçant qu'elle s'engageait à ne pas dépasser les coûts prévus lors de sa candidature.

5/ Les Jeux ne coûteront rien aux contribuables. Outre que les expériences passées ont souvent prouvé le contraire, la *winner's curse* garantit que les contribuables en seront de leur poche, sauf si les Jeux sont financés intégralement sur fonds privés – seule Los Angeles 1984 s'est approchée de cette situation.

6/ Les Jeux vont attirer beaucoup de touristes étrangers. C'est possible et l'argument est neutre par rapport à la *winner's curse*. L'argument est moins valable pour une ville qui est l'une des principales destinations touristiques du monde comme Paris (qui attire déjà beaucoup de touristes sans les Jeux, il y a peu à gagner) que, par exemple, pour Almaty qui a tout à gagner à être mieux connue.

7/ Les résidents de la ville sont enthousiastes et favorables à l'accueil des Jeux et, dans le meilleur des cas, consentent à payer pour avoir les Jeux sur leur territoire. Ils le sont tant que la *winner's curse* n'a pas produit tous ses effets, avant l'attribution des Jeux, et que la facture ne leur est pas présentée après les Jeux sous forme d'impôts additionnels ou de prix d'entrée élevés dans les équipements olympiques.

On ne retient pas comme argument favorable le fait que le Président du CIO ait explicitement encouragé une ville à candidater (en l'occurrence Paris, rapporté dans *L'Equipe* du 3 décembre 2013) puisque son job est d'encourager toutes les villes qui ont des velléités de candidature afin que le CIO puisse les mettre en concurrence et faire monter les enchères.

Les principaux arguments économiques contre l'accueil des J.O. sont:

8/ Les Jeux créent des externalités économiques négatives que les résidents de la ville ne souhaitent pas subir¹³: pollution, engorgement, hausse des prix, notamment de l'immobilier, destruction du centre ville historique (Pékin), nuisances diverses. Elles se produisent avec ou sans *winner's curse* mais elles vont souvent dans le sens de l'augmentation du coût du projet olympique et aggravent les effets de la *winner's curse* (l'engorgement retarde les chantiers olympiques, la pollution augmente le coût du projet).

9/ Les Jeux apportent peu à l'économie de la ville en raison d'effets de substitution et d'éviction. Effet de substitution: les résidents spectateurs des J.O. auraient de toute façon dépensé le même montant pour un autre spectacle ou loisir local si les Jeux n'étaient pas là, les Jeux ne créent rien de plus. Effet d'éviction: les J.O. font fuir des touristes (visiteurs) habituels en engorgeant (polluant, etc.) la ville, surtout si elle est déjà un haut lieu touristique, comme Athènes ou Paris. La *winner's curse* est en principe neutre par rapport à ces deux effets. Cependant, un retard dans les chantiers olympiques, la nécessité d'un 'rush' final d'investissement et l'inflation créée par les dépassements de coût peuvent accentuer l'effet d'éviction comme pour les J.O. d'Athènes qui ont fait chuter (et non augmenter) les recettes touristiques de la Grèce en août 2004, bien des touristes étrangers ayant préféré éviter Athènes ou reporter leurs vacances en Grèce à plus tard.

10/ Les Jeux coûtent trop cher, *plus cher que prévu*. Symétrique de l'argument 3 ci-dessus, sa deuxième assertion est absolument certaine à cause de la *winner's curse*. C'est l'argument le plus crédible contre l'organisation des Jeux dans une ville, en proportion de la part du coût couverte par un financement public, car le surcoût retombera sur les résidents de la ville.

11/ L'argument du coût d'opportunité: pour le même montant que celui dépensé pour les Jeux la ville aurait pu réaliser un investissement socialement plus utile (avec un plus grand bénéfice social net) dans des écoles, des hôpitaux (entendu contre le Mondial 2014 au Brésil) ou d'autres projets collectifs. La *winner's curse*, à mesure qu'elle alourdit le coût du projet olympique *ex post*, ne cesse de rendre les projets alternatifs comparativement plus intéressants, de faire regretter le choix fait en faveur des J.O. et d'accroître le mécontentement des contribuables locaux quant à l'usage des fonds publics.

¹³ Une enquête universitaire réalisée auprès des résidents de Sochi à la veille des Jeux a révélé que 94% des enquêtés auraient été prêts à payer *pour ne pas accueillir les Jeux*, dont 64% plus de 5.000 roubles (90€), en raison des externalités négatives endurées pendant plusieurs années (chantiers, embouteillages, désorganisation urbaine, bruit, nuisances): T. Belkharoeva, The Negative Economic Impact of the Winter Olympic Games 2014 in Sochi, Master in Sport Administration, Russian International Olympic University, Sochi 2014.

12/ Les résidents sont prêts à voter contre l'accueil des Jeux et ne sont pas prêts à payer pour. Contre-argument de 6/, il est à tester par chaque ville, comme on le suggère ci-dessous dans la perspective de Paris 2024.

Quelles solutions face à la *winner's curse*? Pour l'éradiquer définitivement, la principale option serait de changer le mode d'attribution des J.O. par enchère, d'arrêter la mise en concurrence par le CIO de plusieurs villes candidates. Le résultat économique de Los Angeles 1984 plaide en faveur d'une candidature unique. Pour les Jeux du centenaire, la Grèce avait proposé d'accueillir les Jeux 1996 à Olympie et de transformer ce site historique en localisation unique et définitive des J.O. Ceci aurait mis fin aux dépassements de coût¹⁴. Une telle candidature heurtait trop d'intérêts économiques, ceux du CIO, des fédérations sportives internationales et des sponsors, pour être retenue.

En effet, des J.O. mobiles d'un site à un autre rapportent beaucoup au CIO en y mobilisant ses sponsors et, surtout, en droits de télévision qui ont rapporté 3,9 milliards € au CIO sur l'Olympiade 2010-2012. En contrepartie de ces revenus, le CIO n'assume pas tout le coût des J.O., seulement le coût d'opération du COJO; c'est ce qui fait la richesse du CIO. Peu probable qu'il souhaite changer. Les fédérations internationales olympiques ne veulent rien changer non plus puisque le CIO leur redistribue une partie des gains des J.O.: 140 millions € sur ses revenus de Sydney, 187 millions € d'Athènes, 173 millions € de Pékin et 382 millions € de Londres. Enfin, les multinationales qui sponsorisent les Jeux préfèrent exposer leurs marques à tour de rôle dans différentes grandes villes du monde et ainsi toucher de nombreux marchés plutôt que d'être cantonnées dans une localisation unique (fut-ce Olympie). De même pour les entreprises de construction, de transport, de l'hôtellerie, de la restauration et du tourisme dont beaucoup n'auraient plus autant d'argent à gagner avec une localisation unique qu'avec une rotation quadri-annuelle des sites olympiques et des infrastructures d'accès.

Une autre option, encore moins réaliste, serait de laisser le CIO financer lui-même l'intégralité du coût des J.O. Double avantage: plus de *winner's curse*, car ce serait au CIO de choisir unilatéralement le lieu où ils seraient organisés, intégralement à ses frais, et cela limiterait définitivement le coût total aux 5 à 6 milliards de revenus nets que les J.O. rapportent au CIO à chaque Olympiade. On ne voit aucune raison pour laquelle le CIO accepterait ainsi de ne plus profiter des avantages économiques de son pouvoir de monopole.

¹⁴ En outre, si les J.O. avaient toujours lieu au même endroit, il y aurait seulement des coûts de maintenance et d'entretien des équipements sportifs existants et des infrastructures non sportives mises en place, pas de coût de nouvel investissement.

Et l'on voit mal toutes les villes du monde potentiellement candidates boycotter les Jeux pour imposer au CIO de prendre désormais l'intégralité de leur financement à sa charge.

Donc, à défaut d'une disparition de la *winner's curse*, les effets de celle-ci peuvent-ils être réduits ou limités par la stratégie d'une ville candidate? Imaginons qu'une ville, disons Paris pour 2024, prenne au pied de la lettre les slogans et la doctrine officiels du CIO de stopper la montée du coût des J.O. et propose une candidature à coût inférieur aux autres candidates, mais en argumentant auprès du CIO que ce coût ne sera pas dépassé (pas plus de 30%, voir supra). voire même en faisant de cet engagement à ne pas avoir de dépassement de coût la première qualité du dossier de candidature. Le problème est alors que la probabilité est extrêmement élevée que les membres du CIO votent pour un projet olympique plus cher et mirobolant. La ville serait alors face à un arbitrage/dilemme: présenter le meilleur dossier économique avec une garantie de ne pas dépasser le coût annoncé et prendre un fort risque de ne pas être élue. C'est le pari que Madrid a perdu en présentant un projet de J.O. 2020 «*low cost*, responsable et raisonnable» qui a fait le moins bon score lors du vote des membres du CIO.

Au moment de l'écriture de cet article, la décision n'est pas encore prise, mais la candidature de Paris pour les Jeux 2024 est presque certaine après un avis favorable et télévisé du Président de la République en novembre 2014, un rapport du Comité Français du Sport International (CFSI) en février 2015, un vote favorable du Conseil de Paris le 13 avril et du Conseil régional de l'Ile-de-France le 7 mai (dans les deux cas avec une minorité de votes opposés des élus Front de Gauche et écologistes). Une candidature de Paris pour 2024 est plus que probable. Pourrait-elle tirer parti de la conjoncture créée par le coût exorbitant des Jeux d'hiver de Sotchi 2014¹⁵ et les retraits à répétition de villes candidates pour réussir une candidature «*anti-winner's curse*», sans dépassement de coût?

En 2012, Rome avait déjà retiré sa candidature aux J.O. 2020 pour des raisons économiques. Surtout le coût des J.O. de Sotchi (50 milliards \$ *ex post* contre 8,4 milliards \$ annoncés) a eu, jusqu'à un certain point, un effet similaire à Montréal 1976. Seuls deux candidats restent en lice pour les Jeux d'hiver de 2022, Pékin et Almaty, après le rejet par la population des candidatures de Saint-Moritz (vote contre 53%) et Munich-Garmisch-Partenkirchen (entre 52% et 60% de votes contre dans les villes où les résidents furent consultés) en 2013. En 2014, Stockholm a renoncé sur décision du conseil municipal, de même que Cracovie après

¹⁵ Largement prévu par les économistes: W. Andreff, Pourquoi les Jeux de Sotchi seront plus coûteux que prévu, *Revue Internationale et Stratégique*, n° 92, hiver 2013.

un référendum hostile à 70%, Lviv pour cause de conflit militaire, et Oslo suite au refus du Parlement norvégien de voter l'octroi d'une garantie financière à la candidature, malgré un référendum populaire favorable à 55%. Forte contrariété au CIO en voyant le nombre des concurrents diminuer.

Une candidature originale de Paris 2024 visant à sérieusement initier la lutte contre les dépassements de coût résultant du mode d'attribution des Jeux par enchère recevrait l'assentiment de l'économiste aux conditions suivantes, qui sont autant de recommandations :

a/ Présenter un dossier de candidature basé sur des coûts réalistes et non des coûts sous-estimés (ni des retombées positives surestimées). Le projet de budget des J.O. de Paris 2024 publié par le CFSI en février 2015 est de 6,2 milliards € se décomposant en 3,2 milliards de coût d'organisation, 1,7 milliards d'équipements sportifs et 1,3 milliards d'infrastructures non sportives. L'avenir dira s'il est réaliste. Si ces chiffres étaient confirmés dans un dossier de candidature et que s'enclenchait un processus de *winner's curse*, les deux derniers chiffres seraient surveillés de près par l'économiste.

b/ Prendre l'engagement par arrêté municipal (ou même un décret ou le vote d'une loi de programme) qu'il n'y aura pas de dépassement du coût des Jeux de Paris 2024 - avec une marge de 30% en euros courants, soit jamais plus de $(6,2 + 30\% =) 8$ milliards € courants; et faire de cet engagement l'argument principal pour la promotion de cette candidature et la qualité première du dossier de Paris, avec un slogan du genre «les Jeux les moins chers depuis Sydney 2000».

c/ Informer le CIO que, en cas d'attribution des Jeux 2024 à Paris, les demandes ou exigences du CIO en matière d'équipements sportifs ou d'autres infrastructures ne seront recevables et honorées que dans la limite de 8 milliards € courants, pour ne pas avoir à faire davantage appel aux fonds publics afin de combler des dépassements de coût et un déficit. A défaut d'un accord sur ce point, Paris abandonnerait l'organisation des Jeux qui ne seraient plus alors les moins chers depuis Sydney 2000. Laissant le CIO libre d'alourdir le coût au-delà de 8 milliards € courants mais en finançant lui-même ce dépassement de coût¹⁶.

Une dernière recommandation est évidemment de *demander aux Parisiens et aux Franciliens s'ils veulent de l'organisation des Jeux 2024 sur leur territoire*, demande qui peut être formulée de deux façons, à la manière des économistes et sur un mode plus démocratique.

¹⁶ Selon le rapport du CFSI, le budget de Paris 2024 serait financé pour 1,8 milliards € par le CIO, 1,4 milliards € par des fonds privés et 3 milliards € par des financements publics, soit une répartition 52% privé (apport du CIO inclus) et 48% public.

Une enquête Ipsos pour *L'Equipe* indiquait en mars 2014 que seulement 52% des Français souhaitent voir Paris candidater pour les J.O. 2024, et 48% sont contre (87% des Français étaient pour Paris 2012, en mars 2005). Ils étaient à 61% favorables à mi-avril 2014 d'après un sondage de l'Institut Odoxa. Mais ce n'est pas la bonne population de référence. Ceux qu'il faut interroger sont les Parisiens et les Franciliens. En mai 2014, une étude de Kantarsport auprès de 207 entreprises françaises révélait que 83% d'entre elles se déclarent en faveur de la candidature de Paris aux J.O. 2024 ou 2028, 84% dans le BTP, 82% dans les infrastructures, 80% dans les médias et 66% dans les transports¹⁷. Rien d'étonnant, dans ces secteurs le coût des J.O. est source de revenus pour les entreprises et la *winner's curse* davantage encore. Par contre, seulement 17% des entreprises interrogées estiment que leur soutien doit être financier.

Au-delà de tels sondages, les économistes recommandent d'évaluer la valeur économique qu'a l'accueil des J.O. pour la population concernée (Parisiens et Franciliens) en cherchant à estimer leur consentement à payer pour que les Jeux soient organisés dans leur région¹⁸. Il s'agit, sur un échantillon représentatif de la population concernée, de faire révéler aux résidents combien ils sont prêts à payer pour avoir l'opportunité d'assister aux Jeux s'ils se déroulaient à Paris d'une part. Et d'autre part de faire révéler leur «valeur de non-usage» aux résidents qui n'ont pas l'intention d'assister aux Jeux mais qui pour d'autres raisons (prestige de Paris, fierté nationale, etc.) sont prêts à payer quelque chose pour que Paris accueille les Jeux ou pour qu'elle ne les accueille pas (comme à Sotchi, note 13 supra). Supposons qu'une enquête de cette nature révèle un consentement à payer en moyenne de 20 € par résident pour accueillir les Jeux. En multipliant par 10 millions de résidents en Ile-de-France, on obtiendrait un consentement à payer total de 200 millions €. Il serait clair que les contribuables n'acceptent pas de payer plus. Ils ne devraient pas être sollicités au-delà de ce montant pour financer un dépassement de coût ou un déficit à payer *ex post*.

Organiser un référendum serait évidemment plus démocratique. La Maire de Paris a annoncé publiquement (*Le Parisien*, 6 avril) l'organisation d'une grande consultation en 2016 au sujet de la candidature de Paris aux J.O. 2024. Elle serait bienvenue à la faire avant la date de déclaration officielle de candidature (8 janvier 2016) ou même avant la date de soumission

¹⁷ Et 82% dans le tourisme et 55% dans la restauration espérant des retombées positives (seulement 26% dans la téléphonie et 13% dans la santé).

¹⁸ Comme dans H. Walton, A. Longo & P. Dawson, A Contingent Evaluation of the 2012 London Olympic Games, *Journal of Sports Economics*, 9 (3), 2008.

des noms des villes requérantes par les comités nationaux olympiques (15 septembre 2015). Pour savoir si Parisiens et Franciliens apporteraient leur soutien à l'organisation des Jeux 2024 dans leur région ou, au contraire, rejetteraient ce choix comme l'ont fait les résidents de Saint-Moritz et Munich. Dans la seconde hypothèse, la montée des mécontentements pourrait être plus rapide à se manifester que celle des coûts, pas excellent d'un point de vue électoral.

La conclusion de l'économiste à l'égard d'une candidature de Paris aux J.O. 2024 est donc: Oui, mais. Candidater mais pas à n'importe quel prix (coût) et sans passer sous les fourches caudines du CIO. Ce que feront sans doute Boston, Hambourg et Rome. Pour le coup, Paris serait la candidature à la fois la plus originale, la plus exemplaire et la plus saine financièrement depuis 40 ans. Chiche ! Tant qu'à risquer un nouvel échec, autant que Paris prenne ce risque à coût maîtrisé et en faisant la preuve qu'il est possible de contrarier la tendance au dépassement du coût des J.O. Sauf si les membres du CIO s'y opposent ouvertement par leurs votes. Mais qui serait en définitive le vrai perdant d'un vote négatif sur une candidature d'une telle qualité économique: Paris ou le CIO? L'impopularité des votants de Lausanne risque alors d'atteindre des sommets. Ils y penseront avant de voter contre ! Il est d'autres postures, politique, idéologique, philosophique, pour soutenir ou lutter contre une candidature aux J.O., je me suis cantonné ici à une posture d'économiste.

Lédignan, le 10 mai 2015

39.966 signes (espaces compris)