



**PREMIER MINISTRE**  
SECRETARIAT GENERAL POUR L'INVESTISSEMENT

DOSSIER INSTRUIT PAR LUC BAUMSTARK  
EVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS  
Email : [contre-expertise@pm.gouv.fr](mailto:contre-expertise@pm.gouv.fr)

Paris, le 29/11/2018  
Avis 2018-n°64

<b>AVIS DU SGPI</b>	
<b>Projet du Village Olympique et Paralympique</b>	
Etablissement public demandeur	SOLIDEO <sup>1</sup>
Ministères concernés	Ministère des Sports, Ministère de l'Action et des Comptes publics, Ministère de la Cohésion des Territoires et de la Relation avec les Collectivités Territoriales.
Date de réception du dossier	31/10/2018
Date du rapport de contre-expertise	29/11/2018
<b>PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</b>	
<b>SYNTHESE DE L'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE<sup>2</sup></b>	
<b>Coût des investissements</b> <i>dont financement public au sens du décret 2013-1211</i>	<b>466 M€ HT</b> 264 M€ HT
<b>VAN (valeur actualisée nette)</b>	<b>1 M€ (2016)</b>
<b>Bilan des principaux acteurs présenté dans l'évaluation :</b>	<b>404 M€</b>
- Gains de temps (transport)	18 M€
- Gains Environnementaux (pollution et bruit)	4 M€
- Gains en emplois	42 M€
- Part des gains économiques des Jeux attribuée au projet	305 M€
<b>Effets significatifs du projet non pris en compte dans la VAN</b>	
<b>Dimensionnement</b>	- Construction de 2800 logements diversifiés, - 120 000 m <sup>2</sup> d'activités, bureaux, commerces et services, - 9000 m <sup>2</sup> d'équipements publics, - réalisation d'espaces publics de desserte parc de 3 ha
<b>Calendrier</b>	Durée des travaux : 5 ans Date de mise en service : 2023
<b>Financement envisagé</b>	Financements publics alloués au village Olympique : 292 871 K€ Etat 264 311 K€ Région IDF 14 000 K€ Ville de Paris 5 600 K€ EPT Plaine Commune 8 960 K€
<b>Projet déclaré à l'inventaire</b>	Oui

P.J. : rapport de contre-expertise daté du 29/11/2018

<sup>1</sup> SOLIDEO, Société de Livraison des Ouvrages Olympiques

<sup>2</sup> Source : Evaluation socio-économique de la ZAC du village olympique et Paralympique. 30/10/2018

## **1. Présentation du projet**

### **Eléments de contexte**

Le 13 septembre 2017, le Comité International Olympique (CIO), désignait Paris comme ville hôte des Jeux olympiques du 26 juillet au 11 août 2024 et paralympiques du 28 août au 8 septembre 2024. Lors du processus de candidature, les sites de Paris 2024 ont été sélectionnés avec l'objectif de s'inscrire dans les principes de l'agenda 2020 du CIO visant à réduire le coût des Jeux en s'appuyant au maximum sur des sites existants et en proposant un héritage tangible et durable en réponse aux besoins des territoires.

A la suite de la création du Comité d'Organisation de Paris 2024 et de la Société de Livraison des Ouvrages Olympiques (SOLIDEO<sup>3</sup>), une consolidation du dossier a été entreprise avec les acteurs publics et le mouvement sportif pour améliorer le concept des Jeux, autant d'un point de vue technique que financier. Ce travail d'approfondissement a permis d'optimiser la programmation des sites olympiques tout en veillant à maximiser l'héritage en termes d'aménagement et d'infrastructures pérennes pour les territoires. Ainsi 95% des sites retenus sont déjà existants ou temporaires.

Au-delà de l'évènement sportif en lui-même, les Jeux sont donc une opportunité pour accélérer le développement du Grand Paris et de le faire en cohérence avec les plans de développement à long-terme des collectivités territoriales, et notamment avec les grandes orientations du Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) :

Trois sites font l'objet de projets d'aménagement urbains ambitieux qui accueilleront temporairement les Jeux et laisseront un important héritage au territoire de la Seine-Saint-Denis :

- le Village Olympique et Paralympique, dont l'évaluation socio-économique fait l'objet de cette contre-expertise ;
- le Cluster des médias qui comprend notamment le village des médias ;
- le projet de la Plaine Saulnier qui accueillera les sports aquatiques.

### **Le projet évalué**

Le projet de village olympique et paralympique situé sur les communes de Saint-Denis, Saint-Ouen et L'Île-Saint-Denis s'appuie sur un projet d'aménagement qui était déjà engagé avant que Paris ne se porte candidate aux jeux de 2024.

Il présente deux dimensions, la première est celle d'une infrastructure clef et centrale assurant au cœur de l'agglomération parisienne l'accueil de près de 17 000 sportifs participants et accompagnants de la compétition et la seconde, la plus emblématique, est celle de profiter de cet aménagement pour accélérer la transformation de tout un quartier urbain disposant d'un fort potentiel de densification en cohérence avec les opérations engagées autour du Grand Paris. A l'issue des Jeux ce quartier sera reconverti pour devenir un quartier de ville composé de logements, bureaux, activités, commerces et équipements.

L'aménagement de ce projet repose sur deux Zones d'Aménagement Concerté : la ZAC de l'éco quartier fluvial de L'Île-Saint-Denis et la ZAC du Village Olympique et Paralympique sur les communes de Saint-Denis et Saint-Ouen. Cette grande opération se caractérise par un achat de terrains et leur viabilisation, la réalisation d'espaces publics et d'équipements publics et permettra une fois les jeux terminés une grande opération d'aménagement d'ensemble intégrant une forte ambition en matière de logements sociaux. Il est à noter que le projet implique trois aménagements structurants : un ouvrage de franchissement de la Seine, la construction d'un mur anti-bruit et l'enfouissement de quatre lignes électriques aériennes à haute-tension.

Ce projet d'aménagement, articulé à la proximité de la gare de Pleyel, qui a vocation à devenir l'un des principaux pôles d'interconnexion franciliens, doit contribuer à favoriser localement l'accès à l'emploi, attirer de nouveaux actifs. Il met en avant de très grandes ambitions environnementales (principes de construction, approvisionnement en énergie, gestion de l'eau, respect de la biodiversité, agriculture urbaine et renforcement de la mobilité durable).

Le coût de cette opération pour les finances publiques est évalué à 456 M€ (sur un total de 1,4 Md€ pour l'ensemble des ouvrages pérennes) sachant que le coût de l'organisation de l'évènement sportif dans son ensemble est estimé à 3,8 Md€.

---

<sup>3</sup> La SOLIDEO est l'établissement public responsable de la livraison des ouvrages olympiques et paralympiques. Etablissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), Elle assume directement la maîtrise d'ouvrage du village olympique et paralympique et du village des médias et coordonne, dans les autres cas, l'action des différents maîtres d'ouvrage.

## **2. Dossier d'évaluation socio-économique transmis**

### **Options et variantes examinées**

Les différentes variantes envisagées sont rappelées et très brièvement commentées. Le dossier d'évaluation socio-économique renvoie au processus engagé en 2005 par l'association Ambition Olympique et Paralympique et rappelle les critères mobilisés et les pondérations retenues de ces critères (Expérience des athlètes, impact et héritage, faisabilité technique, accessibilité, fonctionnalités, soutenabilité financière et environnementale).

### **Dimensionnement proposé**

Le dimensionnement analysé ne reprend que les éléments relatifs à la ZAC Village Olympique (hors éco quartier situé sur l'île de saint Denis et les aménagements structurants – mur anti bruit, passerelle de franchissement de la Seine, enfouissement lignes électriques)

- 1 900 logements familiaux environ, pour une surface d'environ 125 000m<sup>2</sup>,
- 750 logements étudiants (ou spécifiques) environ, pour une surface d'environ 19 000m<sup>2</sup>,
- 150 chambres d'hôtel environ, pour une surface d'environ 6 000m<sup>2</sup>,
- 117 000 m<sup>2</sup> d'activités, de bureaux et de services,
- 2 000m<sup>2</sup> environ de commerces,
- 9 000m<sup>2</sup> environ de nouveaux équipements publics.
- 3ha environ d'espaces verts.

### **Calendrier**

Le calendrier est rappelé et les impacts des différentes phases intermédiaires sont analysés (phase chantier jusqu'en 2023, date de livraison des ouvrages ; phase transitoire pendant et juste avant et après les jeux (été 2024) ; phase d'adaptation jusque fin 2025 pour adapter le site à son usage définitif ; enfin la phase définitive qui engage le long terme.

### **Indicateurs socio-économiques**

Les principaux indicateurs socio-économiques sont établis.

### **Indicateurs de performance**

Certains des principaux impacts attendus dans les objectifs d'aménagement sont précisés, quantifiés lorsque cela était accessible (emplois, objectif d'insertion, déplacements, santé, environnement, CO2, les effets économiques associés aux jeux).

### **Cartographie des risques**

L'analyse des risques est exposée pages 65-66. Elle porte sur 4 facteurs de risques : macroéconomique (croissance économique et prix de l'énergie) ; coûts de la phase travaux ; atteinte des objectifs notamment en termes environnementaux ; risques sur la mesure des retombées économiques des jeux. Elle reste néanmoins très succincte. Ces éléments sont traités par des tests de sensibilité.

### **Mode de réalisation**

Zone d'Aménagement Concerté sur les communes de Saint-Denis et Saint-Ouen, sous maîtrise d'ouvrage de la SOLIDEO.

### **Rappel des guides méthodologiques de référence**

Il n'existe pas de guide méthodologique pour appréhender l'évaluation ex ante des événements sportifs ni surtout, ce qui est décisif ici, pour traiter des projets d'aménagements urbains. L'évaluation proposée ici constitue une première tentative élaborée dans des délais très contraints. La démarche reprend quelques éléments tirés de la littérature et s'inspire des approches pratiquées dans le secteur des transports. De nombreux éléments évoqués ne pouvaient sans doute pas en l'état faire l'objet d'une quantification et d'une valorisation plus précise sans travaux d'approfondissement spécifiques.

### **3. Contre-expertise réalisée**

#### **La procédure**

Le SGPI a préalablement vérifié les *curriculum vitae* et déclarations d'intérêt des deux experts sollicités. L'équipe d'experts validée par le SGPI fut constituée de François DELARUE et de Julie DE BRUX du cabinet Citizing.

Il convient d'insister sur le fait que la contre-expertise a été réalisée dans des délais extrêmement contraints, ne permettant sans-doute pas aux contre experts de traiter en profondeur les pièces qui leur ont été transmises ou qu'ils ont réclamées sur un sujet dont la complexité et les enjeux auraient mérité plus de temps, ni d'organiser toutes les auditions qui auraient été souhaitables.

Une réunion de lancement (8 novembre 2018) a permis au SGPI de préciser aux contre-experts la nature, les objectifs du travail attendu, la forme du rapport et le calendrier.

Le SGPI a transmis le dossier établi par SOLIDEO aux experts le 31 octobre et le 6 novembre 2018.

Les experts ont ensuite procédé à deux auditions :

Une première, le 8 novembre avec le porteur de projet (M. Vincent PARQUET, M. Jérôme BRACHET, M. Henri SPECHT, M. Philippe ROZIER, Mme Catherine LACAZE, Mme Agathe SAKOUN et Mme Isabelle VALLENTIN de Ouvrages Olympiques) accompagné de M. Didier REVILLON de SETEC International, une seconde avec M. Jean-Claude DRIANT (Université Paris-Est, Laboratoire Lab'Urba), le 23 novembre 2018.

Une visite sur le site du projet a été organisée par SOLIDEO le 12 novembre 2018.

Deux réunions de travail entre les experts ont été organisées au SGPI ; les 8 novembre et 23 novembre 2018.

Des documents complémentaires, provenant respectivement du CGEDD et de la Plaine Commune, sont parvenus au SGPI les 14 novembre et 21 novembre 2018. Le tableur des calculs réalisés pour l'étude a été transmis par SOLIDEO le 27 novembre. Ces documents ont été immédiatement mis à disposition des experts.

Le SGPI tient à souligner que l'équipe de SOLIDEO et le SETEC ont été très réactifs pour apporter au plus vite des éléments de réponse aux questions des contre-experts.

Enfin, les conclusions du rapport de contre-expertise ont été présentées par les experts au Secrétaire général pour l'investissement, M. Guillaume BOUDY, le 29 novembre 2018. Le rapport de contre-expertise a été remis au SGPI dans sa version définitive le 29 décembre 2018.

#### **La synthèse du rapport est la suivante**

*« L'évaluation socio-économique proposée par SOLIDEO et la présente contre-expertise portent sur un objet très spécifique : la réalisation d'un quartier urbain nouveau situé sur les communes de Saint-Denis et Saint-Ouen dans le département de la Seine-Saint-Denis. Ce projet urbain à forte performance environnementale, avant d'être livré à ses habitants et ses usagers, servira à accueillir sur une brève période plus de 15 000 athlètes du monde entier à l'occasion des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.*

*« Cette opération est réalisée dans le cadre d'une procédure de ZAC dont l'aménageur est un établissement public de l'Etat, SOLIDEO. Celui-ci a pour contrainte principale de livrer le quartier fin 2023 à l'organisme chargé de l'organisation des Jeux (le COJO), qui prendra en charge l'ensemble des aménagements à caractère provisoire nécessités par la fonction « Village Olympique » ainsi que les dépenses de fonctionnement correspondantes. Cette phase Jeux, placée sous la responsabilité du COJO, n'est pas prise en compte dans l'évaluation socio-économique.*

*« L'évaluation socio-économique constitue une méthode permettant de s'interroger sur l'utilité de la dépense publique : celle-ci génère-t-elle plus de coûts qu'elle ne « rapporte » à la collectivité, ou au contraire génère-t-elle plus de bénéfices à la collectivité au sens large qu'elle ne lui coûte ? Il s'agit donc d'une analyse coûts-bénéfices. Néanmoins, les coûts et bénéfices étant de natures diverses (économique, sociale, environnementale), ces derniers nécessitent d'être exprimés dans une unité commune, par l'exercice de monétarisation. Une autre caractéristique importante de cette démarche est qu'il ne s'agit pas d'évaluer les coûts et bénéfices dans l'absolu, mais par rapport à ce qu'il se serait passé en l'absence de projet. C'est donc une évaluation en différentiel, entre l'option de projet et l'option dite de référence.*

« On soulignera tout d'abord que, même si le cadre général de la méthode est connu et partagé, il n'existe aujourd'hui aucun corpus méthodologique permettant de dérouler sur des bases validées scientifiquement, une évaluation socio-économique d'un projet d'aménagement.

« Ce vide de la littérature, ajouté aux contraintes de délai de réalisation de l'évaluation socio-économique, explique largement le caractère très lacunaire de l'évaluation proposée par le porteur de projet. Cette dernière ignore en bonne partie les effets positifs du projet : le plus saillant est celui de la construction, à proximité d'une des gares principale du métro du Grand Paris, d'un quartier à haute performance environnementale, comprenant un nombre important de logements, dont une forte proportion de logements sociaux (40%).

« S'agissant de l'option de projet, l'équipe de contre-expertise aurait estimé plus pertinent de retenir un périmètre intégrant l'ensemble du Village Olympique et Paralympique et des éléments d'infrastructures qui l'accompagnent, et non le seul périmètre aménagé par SOLIDEO. Ce choix aurait permis de mieux cerner l'intérêt général de l'opération. Il aurait également permis de juger de la cohérence de l'ensemble des interventions publiques concourant à la livraison du Village Olympique et Paralympique dans ses phases Jeux et héritage.

« S'agissant de l'option de référence, l'évaluation socio-économique proposée par SOLIDEO a conduit à retenir un scénario de maintien en l'état du site, à l'exception des « coups partis », c'est à dire des opérations lancées préalablement au choix du site du Village Olympique et Paralympique. Les contre-experts auraient jugé plus réaliste de prendre pour référence un scénario d'évolution au fil de l'eau, c'est à dire intégrant une mutation progressive du quartier, principalement à l'initiative d'opérateurs privés.

« Comme il en est coutume dans les évaluations socio-économiques, le rapport présenté par SOLIDEO identifie un certain nombre d'impacts attendus de la réalisation de l'option de projet et en propose une quantification et une monétarisation. La quote-part des retombées économiques des Jeux Olympiques et paralympiques apparaît comme l'impact le plus significatif du bilan socio-économique (75% des bénéfiques). Or, la revue de littérature effectuée par les contre-experts semble indiquer que les bases de calcul de cet impact sont très discutables.

« Au global, les calculs des indicateurs socio-économiques effectués par SOLIDEO mettent en avant un bilan équilibré, avec notamment une Valeur Actualisée Nette tout juste positive (+1 M€).

« Ces résultats apparaissant fragiles, les contre-experts ont formulé, à titre exploratoire, des hypothèses de calcul visant à valoriser au moins une partie des effets principaux du projet, qui n'avaient pas été pris en compte dans l'évaluation réalisée par SOLIDEO. En particulier, ils ont suggéré des ordres de grandeur visant à valoriser les impacts de la dimension logement (plus de 2 500 logements privés, sociaux et étudiants), dans toutes ses composantes : gains de confort, de pouvoir d'achat, lutte contre le mal logement, gains énergétiques, gains de temps ici particulièrement importants en raison de la future gare de Pleyel, etc. Une première estimation de ces gains permet de penser que les bénéfiques socio-économiques attendus pourraient être évalués à plusieurs centaines de millions d'euros.

« Alors même que le budget de l'opération doit supporter des coûts supérieurs à celle d'une opération classique en raison de la phase Jeux et notamment des contraintes de délais qu'elle génère, l'intégration d'effets socio-économiques complémentaires, conduit les contre-experts à estimer que la VAN du projet devrait être nettement supérieure au résultat de l'évaluation socio-économique réalisée par SOLIDEO. Ainsi, en se concentrant sur les effets décisifs de création de logements, plutôt qu'en attribuant au projet des effets macroéconomiques issus des Jeux qui restent contestables, l'équipe de contre-expertise suggère une création de valeur collective importante.

« En outre, ils soulignent que d'autres effets, comme l'effet de démonstrateur urbain durable assigné au projet et démultiplié par la vitrine qu'offrent les jeux olympiques, devraient générer des externalités significatives, même si elles sont difficiles à identifier et chiffrer.

« Au-delà du cas particulier de la ZAC du Village Olympique et Paralympique, les contre-experts ne peuvent que recommander que des programmes de recherche associant chercheurs et praticiens soit engagés, sur les effets de opérations d'aménagement urbain et leur valorisation. »

#### 4. Avis du CGI

Le dossier d'évaluation socio-économique soumis à la contre-expertise décrit le projet de Village Olympique et Paralympique envisagé sur les communes de Saint Denis, Saint Ouen et l'Île Saint Denis.

Il est porté par SOLIDEO, établissement public en charge de la livraison des ouvrages et des opérations d'aménagement nécessaires aux JOPP 2024.

Les experts considèrent avoir rendu un avis éclairé et impartial sur la base de l'information qui leur a été fournie, bien que n'ayant disposé que de trois semaines pour le faire. Pour sa part, le SGPI considère qu'au vu de la qualité des experts et de leur implication réelle dans la contre-expertise du dossier, le rapport remis constitue une base valable pour éclairer la décision. La rédaction de ce rapport de contre-expertise a bénéficié de la disponibilité de SOLIDEO et de la SETEC qui a réalisé l'évaluation socio-économique.

Sur la base de ce rapport de contre-expertise, il ressort que :

Le dossier d'évaluation, réalisé lui-même dans des délais peu compatibles avec la complexité du projet, et sur lequel a porté la contre-expertise, reste insuffisant pour mettre en valeur les éléments essentiels du projet, même si l'on peut noter l'effort engagé pour dresser un premier bilan alors qu'un tel exercice d'évaluation socio-économique ex ante n'a jamais véritablement été réalisé sur ce type de projet. La contre-expertise a permis en approfondissant ces premiers éléments et en reprenant plusieurs aspects insuffisamment étayés d'ouvrir des perspectives et des pistes qui pourront être reprises notamment pour les évaluations à venir des grands projets d'aménagement urbains.

Les principales forces du projet sont les suivantes :

- Un projet de Village Olympique et Paralympique qui intègre de manière convaincante la valorisation du site post Jeux olympiques (la phase « héritage ») ;
- Un projet qui cherche à profiter de la dynamique des Jeux olympiques pour élaborer un projet d'aménagement volontariste (notamment en matière de logements sociaux) sur une zone à très fort potentiel de densification ;
- Un projet qui se veut exemplaire en termes d'urbanisme et d'environnement, à vocation de « démonstrateur ».

Les principales faiblesses du projet présenté sont les suivantes :

- La difficulté à mesurer les surcoûts de l'opération d'aménagement du fait des contraintes du calendrier qui est hors norme pour des opérations d'aménagement urbain de cette envergure ;
- La difficulté à mesurer les transferts du public vers le privé.

Au total, en ligne avec les recommandations du rapport de contre-expertise, l'avis du SGPI est **favorable au projet avec les recommandations suivantes** :

- Les éléments critiques de cette contre expertise doivent être repris pour améliorer le dossier d'évaluation socio économique du second investissement engagé dans la perspective de l'accueil des Jeux olympiques ;
- Le défi de l'évaluation socio économique d'un projet de Village Olympique et Paralympique s'est heurté à des questions méthodologiques qui se représenteront sur de nombreux autres sujets. Il apparaît important d'engager des travaux d'études, par exemple au sein de France Stratégie, sur le traitement des grands événements et sur l'effet démonstrateur.

Surtout, le rapport de contre-expertise a permis de dresser un grand nombre de pistes méthodologiques pour l'évaluation socio-économique des aménagements urbains qui devraient être reprises et étudiées au plus tôt pour faciliter l'émergence d'un premier cadre de référence indispensable. L'engagement de l'Etat dans ce type d'opération doit en effet se décider sous l'éclairage de coûts et bénéfices socio-économiques clairement identifiés et mesurés.

Guillaume Boudy