

# AUDITIONS INTERNATIONALES 2018

**Evenements exceptionnels :  
aménager des espaces extra et ordinaires**

## Dossier de synthèse

### Au sommaire :

- 1 / Thème des auditions internationales 2018 (p1)
- 2 / Enjeux : incertitudes, temporalités et procédures des projets d'aménagement (p2)
- 3 / Compte-rendu de l'audition internationale sur l'IBA de Hambourg (p3)
- 4 / Compte rendu de l'audition internationale sur les JO de Londres (p8)
- 5 / Compte rendu de l'audition internationale sur les JO de Pékin (p12)
- 6 / Revue de littérature scientifique sur les héritages des Jeux Olympiques (p16)
- 7 / Aménager pour les grands évènements : réflexions intermédiaires (p23)

### Auteurs :

Fatima Chelgham, Martine Drodz,  
Marianna Kontos, Clotilde Kullmann,  
Taoufik Souami, Marcus Zepf (EUP)

*Ce dossier vise à rendre compte des enseignements des trois auditions internationales sur les aménagements en lien avec des évènements exceptionnels, organisées dans le cadre de la Chaire «Aménager le Grand Paris» entre septembre 2017 et juin 2018.*

Thème

## ÉVÈNEMENTS EXCEPTIONNELS : AMENAGER DES ESPACES EXTRA ET ORDINAIRES

La métropole et la région parisiennes préparent l'accueil des Jeux olympiques en 2024 et la Coupe du Monde de Rugby en 2023. Ces événements présentent des exigences particulières en matière d'aménagement : des parties entières des territoires y sont dédiées, mais également des ensembles immobiliers et des espaces publics d'envergure, de grands équipements sportifs et culturels, des infrastructures majeures de transport, des réseaux conséquents pour les faire fonctionner...

Depuis plusieurs années, les métropoles et les villes s'engagent à maintenir ces réalisations à caractère exceptionnel après ces événements internationaux. Les ressources financières disponibles ne permettent plus de dilapider de tels investissements et on ne se contente pas de la promesse des retombées indirectes. Les prises de conscience environnementales poussent à réduire les gaspillages qu'entraînent la construction puis le démantèlement des bâtiments ou des infrastructures éphémères. Ces événements et leurs réalisations spatiales (villages olympiques, centre des médias, halls d'expositions...) sont plus régulièrement inscrits au cœur des métropoles ou dans les tissus urbains.

Ces principes et ces exigences posent une question à l'aménagement, en particulier dans les situations métropolitaines : comment programmer, concevoir et assurer des espaces capables de prendre en charge ces événements exceptionnels tout en devenant des lieux de vie ordinaires par la suite ? Paris est plus particulièrement confrontée à cette question pour la préparation des JO 2024 avec le choix d'insérer l'évènement dans des territoires urbains stratégiques et névralgiques pour son fonctionnement à long terme, en ambitionnant des réalisations durables et de grande qualité environnementale, en promettant une forte maîtrise des coûts. Comment concevoir des espaces publics qui accueilleront des millions de personnes pendant quelques semaines et deviendront immédiatement après des lieux parmi d'autres au service de la vie ordinaire ? Quelles méthodes pour programmer des équipements qui répondront aux exigences de ces manifestations exceptionnelles pour accueillir par la suite les activités habituelles des habitants, employés et autres usagers des quartiers concernés ? Quels écueils éviter, quelles pistes suivre, quels repères considérer... pour cela ? Ces aménagements seront-ils leviers pour accueillir ensuite des fonctions métropolitaines et de nouveaux types d'usagers en rupture avec la situation locale et la programmation avant les JO ?

Taoufik Souami

### Auditions en dates

**19 février 2018** : L'IBA de Hambourg « Saut par-dessus l'Elbe » : une vitrine de projets expérimentaux à grande échelle.

**27 mars 2018** : London Legacy Planning. Comment planifier l'héritage des jeux olympiques à Londres ?

**27 juin 2018** : Planification des transports et grands événements : les Jeux Olympiques de Pékin en 2008.

### Principe des auditions

Les auditions internationales sont des conférences publiques visant à capter *in vivo* les connaissances et à partager les expériences d'aménagement d'experts impliqués dans le montage de projets à l'international, en écho à des situations grand parisiennes.

Les experts présentent un projet et sont interrogés par les publics et une commission d'audition composée par des enseignants, des chercheurs, des experts et des collaborateurs des membres fondateurs de la Chaire.

### Responsable du programme

**Marcus Zepf**, Professeur et co-directeur à l'École d'urbanisme de Paris

Enjeux

## **LES GRANDS PROJETS D'AMENAGEMENT : INCERTITUDES, TEMPORALITES ET PROCEDURES**

Actuellement, les grands projets d'aménagement sont soumis à un grand nombre d'influences qui affectent à la fois leur système d'acteurs, l'ensemble des procédures administratives ainsi que la pertinence des instruments de planification et de réalisation. Par exemple, la complexification des jeux de gouvernance urbaine entre acteurs publics, acteurs privés et tiers acteurs (associations, groupements et citoyens qui deviennent de véritables stakeholders) demande de nouvelles formes de négociations et de communication dans le projet urbain.

Par ailleurs, la dynamique croissante des contextes socio-économiques et démographiques au niveau local met en question la validité des diagnostics traditionnels et par conséquent les procédures rodées de planification urbaine fondées sur une certaine « stabilité » du cadre territorial. Quant à la portée des instruments de planification (plans, procédures et lois), elle est, elle aussi, de plus en plus interrogée face aux impératifs écologiques (voir durables) et la revendication grandissante d'approches plus participatives et inclusives.

Cet ensemble d'éléments complexes et peu prévisibles pose davantage question quand il s'agit d'imaginer la gestion de l'héritage d'un futur grand événement tel que celui des Jeux Olympiques. Dans ce contexte, l'appréhension des incertitudes devient un enjeu fondamental qui réinterroge les manières de penser et de concevoir les grands projets d'aménagement.

Jusqu'à présent les incertitudes ont souvent été assimilées aux impondérabilités, aux aléas et aux risques susceptibles de perturber le bon déroulement de l'agenda du projet urbain. Par conséquent, le bon praticien s'efforçait à anticiper au mieux les changements futurs pour réduire et maîtriser l'impact de l'inconnu sur la réalisation du projet défini au départ. Cependant, ce mode de faire s'avère aujourd'hui plus difficile et moins pertinent dans des contextes sous influence extérieure croissante dans lequel les influences ont tendance à se multiplier. De nouvelles approches émergent alors qui tentent de considérer les incertitudes comme des opportunités pour faire évoluer progressivement le projet et augmenter son adaptabilité aux changements et son adéquation aux futures situations.

La transformation et la diversification des temporalités relatives au projet urbain constituent un autre élément de changement faisant appel à des approches renouvelées. D'abord les temporalités des différents types d'acteurs mobilisés dans le projet s'accordent plus difficilement. Puis, les phases du projet tendent à s'allonger inégalement face aux contraintes multiples (politiques, sociales, financières, environnementales et autres). Et finalement, les procédures de planification face à l'évolution des règlements et lois imposent leur propre rythme qui n'est pas toujours en concordance avec les autres temporalités mentionnées.

Il s'agit donc d'interroger la pratique du projet urbain au prisme des trois enjeux de l'incertitude, des temporalités et des procédures : comment considérer l'incertitude dans le projet urbain : comme une contrainte ou une opportunité ? Comment identifier les « zones d'incertitude » ? L'incertitude peut-elle constituer un levier d'action pour le projet urbain ? De quelle manière les différentes temporalités peuvent-elles se distinguer ? Dans quelle mesure ces temporalités différentes sont-elles concordantes ou discordantes ? La discordance ou la concordance influencent-elles les procédures au sein du projet urbain ? L'improvisation peut-elle compléter, voir remplacer certaines procédures ?

Marcus Zepf

Compte-rendu de la 1<sup>er</sup> audition internationale. 19 février 2018

## L'IBA DE HAMBOURG « SAUT PAR-DESSUS L'ELBE » : UNE VITRINE DE PROJETS EXPERIMENTAUX A GRANDE ECHELLE

### *Présentation de l'intervenant*

**Andreas Kellner.** Architecte-urbaniste hambourgeois, Andreas Kellner a piloté le montage de l'IBA Hambourg entre 2006 et 2013, puis de l'exposition internationale « Saut par-dessus l'Elbe » en 2013. Il a été directeur des projets stratégiques et directeur adjoint du département de la planification au ministère du développement urbain et de l'environnement de Hambourg jusqu'en août 2013. Il est actuellement en charge du patrimoine historique de la ville.

### *Responsable de l'audition*

**Marcus Zepf**, professeur co-directeur de l'Ecole d'Urbanisme de Paris

### *Commission d'audition*

Lucie Renou (Banque des Territoires), Clotilde Saint-Hilaire (CDC Habitat), Anna Perroux (Grand Paris Aménagement), Franck Baltzer (Etablissement public foncier d'Ile-de-France)  
Jean François Doulet, Martine Drodz et Clotilde Kullmann (EUP)

## 1. L'IBA, une démarche d'expérimentation collective

L'« IBA », dont l'acronyme signifie « Internationale Bau-Ausstellung » (Exposition internationale d'Architecture), est une démarche d'action collective visant à mettre un territoire en situation de laboratoire d'expérimentation pendant plusieurs années, puis à organiser une exposition internationale durant un an, pour donner à voir tous les projets d'architecture et d'urbanisme qui ont été testés.

Cette démarche a vocation à répondre de manière innovante à différentes problématiques de développement urbain (déclin économique et démographique, défis écologiques et énergétiques, attente de renouvellement urbain, etc.) puis à partager ces réponses avec d'autres territoires européens, notamment à travers l'exposition internationale. Elle fait l'objet d'un partenariat pluriannuel entre la commune qui accueille l'IBA, la région et l'Etat, ce qui permet de déroger aux cadres réglementaires et procéduraux traditionnels et donc d'engager les projets plus rapidement.

Depuis plus d'un siècle, une dizaine de programmes « IBA » ont été organisés en Allemagne. Ils ont, d'après Marcus Zepf, fortement influencé la culture architecturale et urbanistique du pays, chaque édition se distinguant par des thématiques spécifiques ayant marqué l'époque d'une ville ou d'une région.



L'île de l'Elbe dans Hambourg ©  
A.Kellner



## 2. Stratégie de requalification de l'île par le « Saut par-dessus l'Elbe »

L'exposition IBA « Saut par-dessus de l'Elbe » s'est tenue entre 2007 et 2013 sur une partie de l'île de l'Elbe (Wilhelmsbourg et Veddel), située au sud du centre-ville de Hambourg.

Andreas Kellner présente d'abord la situation de l'île et ses enjeux de réhabilitation. Avant l'organisation de l'IBA, l'île, dont le centre névralgique est Wilhelmsbourg, est peu connue par les hambourgeois, elle souffre d'une image négative et est principalement utilisée en tant que lieu de transit. D'un point de vue historique, son isolement s'explique par son enclavement géographique jusqu'à la construction, en 1813, de premiers ponts qui la relieront au reste de la ville. D'un point de vue spatial, il se comprend par sa situation en zone inondable qui entraîne des catastrophes comme l'inondation de 1962, au cours de laquelle une centaine de personnes perdent la vie. Cette inondation sera suivie par la reconstruction rapide de logements (des grands ensembles) puis par le développement d'une politique de réhabilitation visant à améliorer la structure de l'habitat, pour autant encore largement dégradé en 2007.

Le territoire est découpé du nord au sud par de grandes infrastructures de transport, ferroviaires et autoroutières.



Morcellement de l'île de l'Elbe en 2005 © A.Kellner



Grands ensembles sur l'île avant l'IBA © A.Kellner

En 2007, l'île se caractérise par une grande diversité culturelle et par une situation socio-économique fragile comparativement à celles de Hambourg. Elle compte 48 320 habitants dont 80 nationalités et 34 % d'immigrés (contre 15% dans Hambourg), et un taux de chômage d'environ 12 % (contre 4.3% dans Hambourg).

La candidature de Hambourg pour l'organisation d'une IBA sur l'île de l'Elbe est retenue pour plusieurs raisons. La Ville a déjà candidaté pour l'organisation des Jeux Olympiques de 2012, ce qui a poussé les autorités publiques à réaliser des études de faisabilité pour la réhabilitation d'une partie de l'île, dont la grande superficie (52 km<sup>2</sup>) permettrait d'implanter de nombreux équipements. De plus, il est prévu, en 2013, que l'île accueille une exposition internationale d'horticulture, qui pourrait être jumelée à l'IBA. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il est convenu d'expérimenter l'IBA jusqu'en 2013, alors que la démarche aurait pu être prolongée dans un autre contexte. Cette volonté de mutualisation entre les événements participera de leur visibilité mais suscitera aussi de la pression ressentie, d'après Andreas Kellner, comme négative, pour que les projets de l'IBA émergent dans les temps impartis.

Enfin, la nouvelle municipalité en place en 2001 formule explicitement l'ambition d'accélérer la croissance de la ville, notamment en valorisant le foncier de l'île. Bien qu'en 2011, la majorité municipale change à nouveau (parti socialiste) et envisage d'interrompre l'IBA, dont les financements sont jugés trop élevés par rapport aux besoins d'investissements dans les grands ensembles, le projet continue toutefois après une période de négociations.

**L'IBA vise donc à requalifier l'île à travers un processus d'apprentissage par le bas, organisé collectivement (communes, région et état fédéral) et construit par itération, au fil de la réalisation de prototypes.**

### 3. Thématiques et financement des projets

Pendant la phase d'expérimentation entre 2006 et 2013, 70 projets d'architecture et d'ingénierie sociale (habitats, infrastructures de transports, équipements publics, stratégies de développement social, production d'énergie renouvelable et valorisation du paysage naturel) sont conçus puis partiellement réalisés.

Ces projets sont guidés par trois thématiques :

#### **La ville cosmopolite**

Cette thématique vise à valoriser la diversité socio-culturelle de l'île. Elle prend forme à travers un projet de centre de formation sur les métiers pour les jeunes personnes défavorisées, un projet Wood Cube qui consiste en la construction de 370 appartements d'étudiants en bois, la transformation d'une église en centre culturel pour personnes âgées...

#### **Les metrozones**

Cette thématique concerne la transformation des franges urbaines délaissées en nouveaux lieux de vie. Elle se traduit par le projet de requalification du port fluvial de Harburg, la création d'espaces verts, l'ouverture de la Spreehafen...

#### **Le changement climatique**

Cette thématique se décline par des expérimentations contre l'effet de serre et contribue à l'ambition de la ville de Hambourg de devenir un leader européen pour lutter contre le changement climatique. Elle s'incarne par le projet de transformation d'un bunker de la seconde Guerre Mondiale en centrale thermique d'énergie de proximité, ou encore, d'une ancienne décharge en un "mont d'énergie"...



Photos et perspective de la création d'espaces publics sur les franges portuaires (ouverture Spreehafen) © A.Kellner



Perspective de la transformation d'un bunker en centrale thermique © A.Kellner

Parmi les impulsions en faveur de la requalification de l'île par l'IBA, Andreas Kellner mentionne aussi l'installation du Ministère de l'Urbanisme et du Développement Urbain *in situ*, et le projet de déplacement vers l'est et à proximité des voies ferroviaires, du grand axe autoroutier qui coupe le territoire du nord au sud. Ce projet, comme d'autres, sera pour partie réalisé pendant la phase d'expérimentation, après l'exposition de 2013.

Le budget total de la démarche est d'environ 1 milliard d'euros. Une grande partie de ce montant sert à couvrir les surcoûts liés à la recherche de qualité et de solutions innovantes. Deux tiers sont supportés par le secteur public et un tiers, par le secteur privé. Il faut préciser que les investisseurs sont particulièrement attirés par l'exposition dans le contexte d'après crise économique de 2008, qui présente des opportunités en termes d'investissements dans le logement et l'immobilier.

## 4. Les acteurs et la participation citoyenne

### *Gouvernance*

En février 2010 est créée l'agence IBA GmbH, initialement à titre provisoire, pour préparer et coordonner les projets, et leur attribuer leur financement. Cette société, à responsabilité limitée, a pour mission de soutenir les projets publics et privés en organisant les concours d'architecture et de paysagisme, en mettant en place des dispositifs d'implication des citoyens, des élus et des universitaires, et en développant des partenariats publics et privés.

L'agence compte une vingtaine de personnes et est dirigée par un conseil d'administration siégé par des représentants des ministères et des autorités municipales, ainsi que par un comité de coordination entre l'IBA et l'exposition d'horticulture.

Elle est en outre conseillée par un comité scientifique composé de six personnalités universitaires nationales et internationales, à la fois pour le choix et la mise en œuvre des projets.

En plus de ces deux entités, une commission citoyenne est constituée. Elle associe vingt-quatre habitants de l'île et présidée par le ministre de l'aménagement urbain et de l'environnement.

### *Participation citoyenne*

Andreas Kellner indique que différentes initiatives sont mises en place pour assurer le lien entre les projets de l'IBA et les usagers. D'abord, en 2007, une convention de partenariat est signée entre les organisateurs de l'expérimentation, la Ville et plus d'une centaine d'institutions et d'entreprises de Hambourg. Cette convention vise à créer un consensus civil autour du projet et à faire parrainer les projets par les signataires.

De plus, un centre d'information flottant est installé pour présenter les projets qui scandent l'exposition et organiser des échanges avec les usagers, notamment concernant le développement futur de Wilhelmsbourg. Enfin, les habitants sont impliqués dans des concours d'architectures et des consultations ambulantes, et invités à participer à des conférences publiques et des ateliers, à l'instar de quatre séances en prévision du déplacement de l'axe autoroutier.

## 5. Accès et gestion du foncier

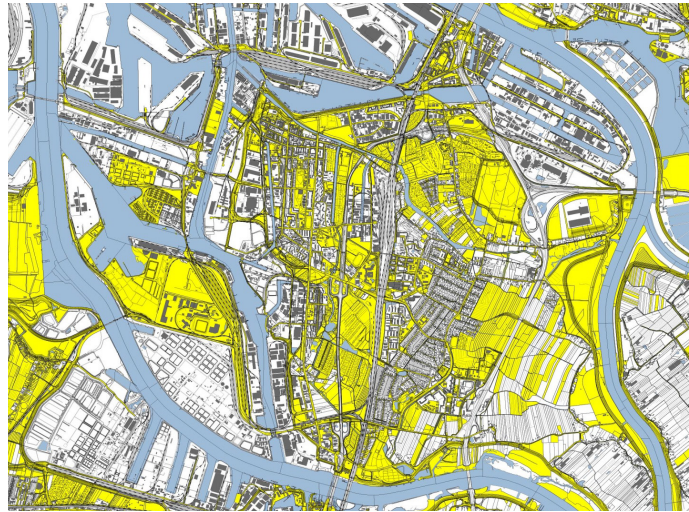
L'IBA n'aurait pu voir le jour sans les négociations concernant l'utilisation du foncier, souvent public, entre les organisateurs de l'expérimentation et le Ministère des Finances (cf. carte page 8).

Les organisateurs convainquent le Ministère, qui vend habituellement les terrains publics à des prix élevés et sur appels d'offres, de modifier ses critères de cession en privilégiant la qualité des projets de l'IBA et leur potentiel sur le développement urbain, plutôt que le coût des terrains. Le Ministère accepte de mettre en place un système de dénivellement des offres qui tient compte simultanément du prix du foncier et des projets IBA. Les organisateurs obtiennent également des changements de statut juridique de plusieurs espaces, comme une partie des franges portuaires qu'ils souhaitent démolir pour y aménager des espaces publics.

## 6. Et l'après IBA ?

Après 2013, l'agence IBA GmbH est finalement conservée pour assurer la coordination des projets qui continuent à être développés (déplacement de l'autoroute, projet White cube, transformation de l'église, etc.).

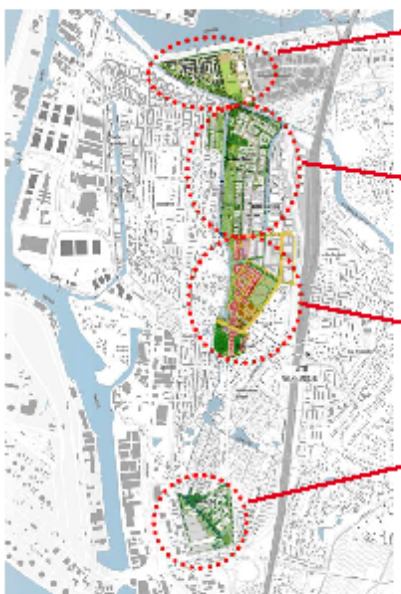
Concernant les effets de gentrification, ils sont, d'après Andreas Kellner, peu visibles en 2018. Des logements à prix très modérés (notamment parmi les 1700 réalisés entre 2006 et 2013) sont proposés et des subventions sont attribuées aux habitants pour palier l'augmentation du coût du foncier. Cela étant, la pression démographique à Hambourg ne cesse de croître - la population atteint quasiment 2 millions en 2018 - et l'île offre un cadre de vie confortable, ce qui pose question quant au rapprochement entre le prix de son immobilier et celui d'Haffencity.



Foncier public, avant l'IBA © Hamburg



Rappel de la situation morcellée de l'île avant l'IBA et projection après l'IBA © Hamburg



**Sprehafenviertel**

Taille du secteur : 20 hectares, environ 1 000 unités de logement  
 Surface brute par étage des logements : 100 000 m<sup>2</sup>  
 Surface brute des commerces : 22 000 m<sup>2</sup>

**Elbinselquartier**

Taille du secteur : 32 hectares, environ 2 000 unités de logement  
 Surface brute par étage des logements : 200 000 m<sup>2</sup>  
 Surface brute des commerces : 30 000 m<sup>2</sup>

**Wilhelmsburger Rathausviertel**

Taille du secteur : 47 hectares, environ 1 200 unités de logement + 250 unités pour étudiants  
 Surface brute par étage des logements : 120 000 m<sup>2</sup>  
 Surface brute des commerces : 30 000 m<sup>2</sup>

**Inselparkquartier Haulander Park**

Espace Est : 12 hectares, environ 680 unités de logement  
 Surface brute par étage des logements : 68 000 m<sup>2</sup>  
 Surface brute des commerces : 2 000 m<sup>2</sup>  
 Espace Ouest : 10 hectares, environ 28 000 unités de logement

Indication des projets de logements dans l'île © A.Kellner



Compte-rendu de la 2e audition internationale. 27 mars 2018

## COMMENT PLANIFIER L'HERITAGE DES JEUX OLYMPIQUES À LONDRES ?

### *Présentation de l'intervenant*

**Richard Brown.** Entre 2001 et 2004, Richard Brown a été adjoint du maire en charge de l'architecture et l'urbanisme. Entre 2004 et 2005, il a ensuite dirigé la candidature des Jeux Olympiques à la mairie de Londres. Puis, après une année à la tête du département culturel, il est devenu directeur des relations et des partenariats de l'Olympic Delivery Authority entre 2005 et 2006. Il a alors coordonné les relations entre la société civile, le gouvernement et les acteurs du projet. Entre 2008 et 2014, il a été Directeur de Programme à la LLDC.

### *Responsable de l'audition*

**Marcus Zepf**, professeur co-directeur de l'Ecole d'Urbanisme de Paris

### *Commission d'audition*

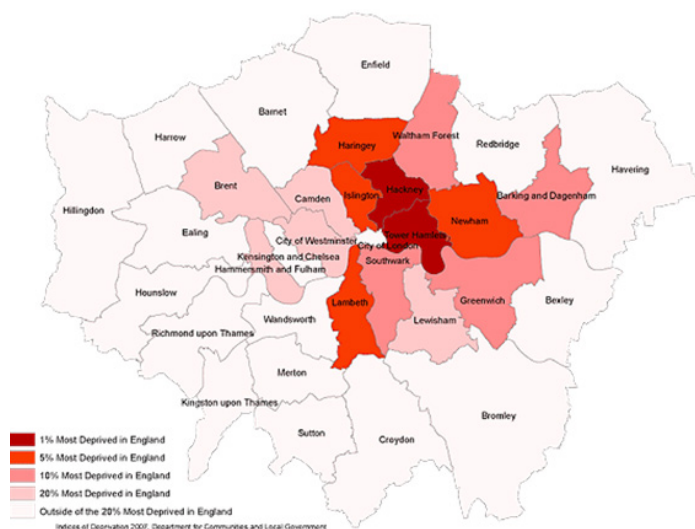
Camille Picard (Banque des Territoires), Alexandra Rossi (CDC Habitat), Anna Perroux (Grand Paris Aménagement), Damien Lerbey (Etablissement public foncier d'Île-de-France), Catherine Barbé (Société du Grand Paris).  
Jean François Doulet, Martine Drodz et Taoufik Souami (EUP)

## 1. Le contexte territorial des JO à Londres

Richard Brown commence par évoquer le contexte territorial dans lequel se sont déroulés les Jeux Olympiques en 2012, entre enjeux urbains génériques (accélérer la mutation d'un quartier post-industriel, créer une nouvelle centralité résidentielle et commerciale) et particularités locales (pollutions en raison du passé industriel du site, risque de renforcement des mécanismes de ségrégation sociale dans marché immobilier tendu).

Richard Brown rappelle ainsi que les Jeux Olympiques (JO) à Londres ont été conçus dès le départ comme un projet d'urbanisme autant qu'un grand événement sportif. Comme dans de nombreuses villes européennes, on constate, à l'échelle du Grand Londres, une division sociale et économique entre l'ouest de la métropole, où se concentrent les quartiers les plus aisés et les ressources économiques et l'est de la ville, où l'intégration économique des habitants est moindre et les enjeux sociaux plus marqués (espérance de vie plus faible, offre de services déficitaire). L'organisation des JO est ainsi perçue comme un outil au service du rattrapage social et économique d'un quartier en marge et un moyen de créer une nouvelle centralité commerciale et résidentielle dans un quartier principalement industriel.

Concernant le site proprement dit, Richard Brown souligne sa morphologie particulière : urbanisé et industrialisé à partir du 19e et jusqu'aux années 1960, il est constitué d'un ensemble d'installations conçues et aménagées sans plan d'ensemble. La rivière Lea, affluent de la Tamise le long duquel s'égrènent entrepôts et petites industries (mécanique, agro-alimentaire, logistique) structure l'axe Nord/Sud, mais entrave les circulations Est/Ouest. Dans le prolongement de l'axe Nord/Sud se situe Canary Wharf, quartier d'affaires devenu depuis les années 1990 le deuxième centre financier du Royaume-Uni, concurrent de la City de Londres. En amont, le territoire est cisailé par la présence d'infrastructures lourdes, voies rapides et faisceaux ferroviaires, dont celui de la ligne Eurostar, lignes à haute-tension, générateurs électriques, centres de stockage de serveurs, jouxtant également des sites post-industriels vacants (*derelict land*).



*Inégalités socio-économiques londonniennes, 2005  
 (c) Centre for London*



*Morphologie viaire montrant les ruptures dans le tissu urbain et  
 l'absence de centralité dominante dans Londres, 2005  
 © Centre for London*



*Vues du paysage industriel de Stratford, 2005 © Centre for London*

## 2. La phase d'aménagement et de mise en œuvre

Le site s'inscrit donc dans un contexte territorial marqué par de nombreuses ruptures, héritages de différents cycles de mise en valeur économique. En 2005, le maire Ken Livingstone (à la tête du Grand Londres depuis 2000) propose une vision du développement du territoire, centré sur un site clé, au périmètre restreint, par opposition à un aménagement d'ampleur régionale, et qui pourrait concentrer les investissements publics en provenance du gouvernement central et des investissements privés. Le projet des JO est alors vu comme un moyen de mettre en œuvre une stratégie territoriale autour d'un site-catalyseur urbain.

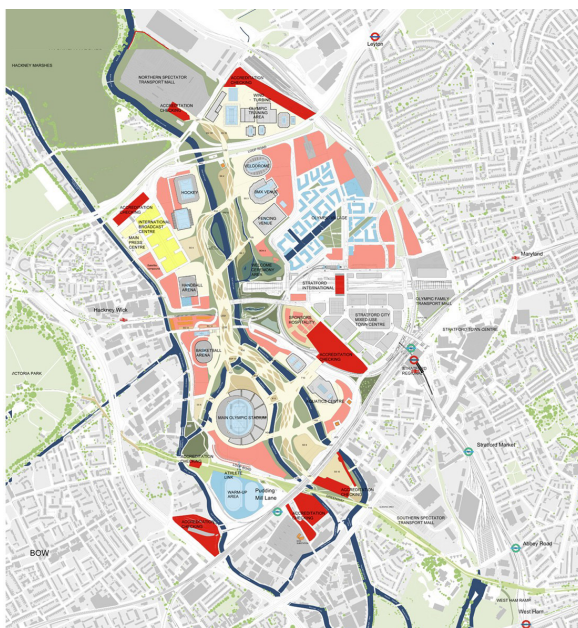
**L'élaboration du projet de territoire comprend trois volets, articulés à différentes temporalités.**

**Le temps de préparation du territoire**

Sans certitude concernant l'attribution du projet, la restructuration des infrastructures et l'acquisition du foncier ont débuté dès 2004, menées par l'administration du Grand Londres. Le foncier appartenait alors principalement à des propriétaires privés, expropriés entre 2005 et 2006. L'idée est alors de permettre la reconfiguration des infrastructures (routières, ferroviaires et lignes à haute tension) nécessaire à la mutation fonctionnelle du territoire.

Les services d'aménagement du Grand Londres sont également chargés de coordonner les services d'aménagement des quatre localités qui se partagent le site des Jeux, et d'obtenir, en amont de l'examen du dossier par le Comité International Olympique, les permis de construire nécessaires à la construction des équipements, de façon à minimiser le risque politique.

À partir de 2006 et du vote de la Loi Olympique, la préparation du territoire est assurée par la LOCOG (London Organising Committee of the Olympic and Paralympic Game), véhicule ad hoc administré par le gouvernement central et le Grand Londres (GLA) et doté des compétences nécessaires à la production des équipements dans un temps restreint.

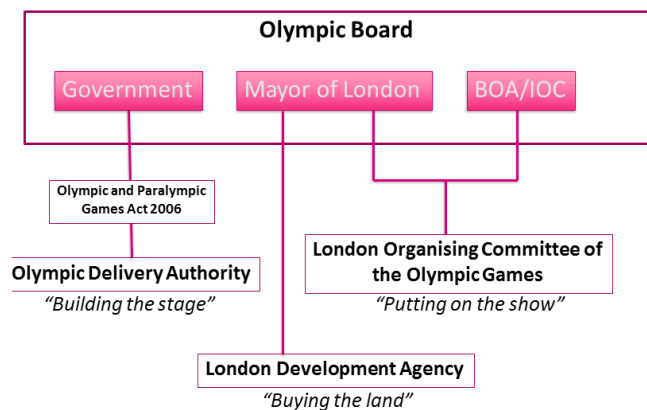


Plan des aménagements pour les JO à Stratford, 2008 (c) Centre for London

**L'aménagement du site olympique proprement dit et le temps de l'événement**

L'aménagement du site olympique proprement dit est lui aussi pris en charge par la LOCOG, dotée des compétences clés d'urbanisme et d'aménagement (capacité à mener des procédures d'expropriation, instruction et attribution des permis de construire). La LOCOG a également piloté l'aménagement et la construction des principaux équipements nécessaires à la tenue des Jeux via un partenariat public-privé avec des entreprises de construction.

En matière d'urbanisme, l'option adoptée est de ne pas penser les équipements comme les pièces d'un ensemble territorial cohérent mais comme une collection d'objets urbains capables d'amorcer le développement des quartiers après le temps de l'événement. Ces équipements, en opposition à ce qui avait pu être observé à Athènes, sont conçus comme des équipements plus ou moins temporaires : certains ont une vocation métropolitaine et sont destinés à se maintenir après les jeux (centre aquatique, stade), d'autres sont destinés à être réaménagés par des opérateurs privés (village olympique) ou à être démontés (vélodrome). La multiplication des projets et des opérateurs après les Jeux a été perçue comme un moyen d'éviter un effet enclave dans la phase postérieure au temps de l'événement.



Gouvernance (c) Brown

### *L'aménagement du site après les JO, le temps de la Legacy*

Troisièmement, le projet de territoire. Concernant l'ensemble des secteurs adjacents au site olympique et situés dans quatre différentes collectivités locales, le choix a été fait de ne pas proposer de programmation d'ensemble en amont de l'événement mais plutôt de la définir a posteriori, dans la phase dite de Legacy. Dans cette phase, le quartier des JO est divisé en cinq secteurs, chacun défini par la présence d'un équipement olympique. Chaque secteur a fait l'objet d'une réflexion concernant son évolution urbaine et l'élaboration d'un plan local, mais qui s'apparente plus à une vision stratégique qu'à un plan, en raison de son caractère non contraignant. La programmation de chaque site fait ainsi l'objet d'une négociation entre acteurs privés et publics et ces derniers recourent peu aux procédures d'utilité publique ou d'expropriation dans la phase de legacy, en raison du coût très élevé de la procédure dans le contexte londonien.

Cette phase est pilotée par une structure de gouvernance dédiée, la London Legacy Development Corporation (LLDC). Administrée par les services du maire du Grand Londres, son conseil d'administration et son comité exécutif comporte également des opérateurs privés, des représentants des collectivités locales et des membres de la société civile. Comme la LOCOG, elle est dotée des compétences en matière d'urbanisme et instruit les permis de construire. Le maintien d'une structure de gouvernance dédiée, transpartisane, associant des acteurs publics et privés est vue dans la phase postérieure au grand événement comme un moyen de poursuivre la catalysation des flux d'investissement vers la zone. En clarifiant et unifiant les structures de gouvernance, elle permet de minimiser les risques politiques pour les investisseurs. La programmation des usages et des espaces publics est quant à elle élaborée de façon incrémentale, au gré des dépôts de demande de permis qui sont assez peu coordonnées à l'échelle des différents quartiers.

Le site s'inscrit donc dans un contexte territorial marqué par de nombreuses ruptures, héritages de différents cycles de mise en valeur économique. En 2005, le maire Ken Livingstone (à la tête du Grand Londres depuis 2000) propose une vision du développement du territoire, centré sur un site clé, au périmètre restreint, par opposition à un aménagement d'ampleur régional, et qui pourrait concentrer les investissements publics en provenance du gouvernement central et des investissements privés. Le projet des JO est alors vu comme un moyen de mettre en œuvre une stratégie territoriale autour d'un site-catalyseur urbain.

Compte-rendu de la 3e audition internationale. 17 juin 2018

## PLANIFICATION DES TRANSPORTS ET GRANDS EVENEMENTS : LES JEUX OLYMPIQUES DE PEKIN EN 2008

### *Présentation de l'intervenant*

**Zheng Meng.** Directeur adjoint du département de planification des transports à l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la municipalité de Pékin (BICP). En 2007 et 2008, il a occupé les fonctions de directeur adjoint des départements de planification, d'ingénierie et d'environnement du comité d'organisation des Jeux Olympiques de Pékin.

### *Responsable de l'audition*

**Jean-François Doulet,** maître de conférences à l'Ecole d'Urbanisme de Paris.

### *Commission d'audition*

Jean-Dominique Piani (Banque des Territoires), Clotilde Saint-Hilaire (CDC Habitat), Franck Baltzer (Etablissement public foncier d'Île-de-France), Catherine Barbé (Société du Grand Paris)  
Clotilde Kullmann, Taoufik Souami et Marcus Zepf (EUP)

## **1. Enjeux des JO sur les politiques de transport et de mobilité pékinoises**

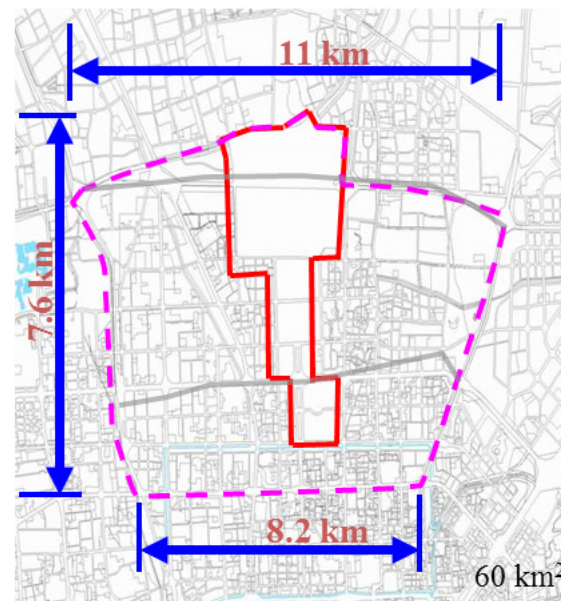
Jean-François Doulet rappelle d'abord que, Pékin étant la ville-capitale d'un Etat très centralisé, son développement est historiquement orienté par la municipalité sous large influence de l'Etat central. Ainsi, en ce qui concerne les infrastructures de transports, le territoire est façonné par de grandes opérations viaires - routières et autoroutières - en réponse à la promotion de l'usage de l'automobile par le gouvernement.

L'organisation des JO en 2008 par Pékin crée une rupture à la fois quantitative et qualitative dans cette politique de transports et de mobilités. D'une part, elle accélère la mise en œuvre de grands projets d'infrastructures pour améliorer l'accessibilité du territoire pékinois, à travers, notamment, le développement de l'offre de transport en commun et du réseau routier. D'autre part, elle entraîne une réorientation des politiques publiques en faveur de la réduction de la place de l'automobile en ville. Cette double dynamique est censée participer à la décongestion du trafic pendant et après la tenue des JO, et à la réduction des taux très élevés de pollution atmosphérique, liés au fort taux de motorisation et à l'emplacement de Pékin, à la fois à proximité du désert et dans la direction des grands vents de sables venus du Nord-Ouest.

## **2. Choix du site pour les JO et développement d'une stratégie globale de transports**

Zheng Meng introduit la séance en indiquant que le site Olympique des JO s'étend sur 700 hectares de terrain dans la banlieue Nord de Pékin, entre les quatrième et cinquième périphériques. Ce site est choisi pour sa contribution au développement de la ville mais aussi parce qu'il permet de matérialiser l'axe Nord-Sud de la ville, symboliquement important dans l'histoire pékinoise.

Il comporte notamment le village olympique et le village des médias, une zone de résidence et les équipements sportifs visant à l'accueil de 400 000 personnes par jour et 1,5 à 2 millions déplacements par jour.



Le centre olympique au nord de Pékin, 2008 © Zhengmeng

Situation du centre olympique au nord de Pékin et plan des infrastructures à développer pour les JO, 2000-2008 © Zhengmeng

**Comme le reste de Pékin, la banlieue nord se caractérise par :**

- Un trafic automobile et de transit important (augmentation de 1.89 million à 3.8 millions de véhicules entre 2002 et 2010) ;
- Un accroissement rapide de sa population (croissance de 677 000 à 1 million d'habitants entre 2002 et 2010) ;
- De nombreux projets en cours de construction ;
- Des voies routières enclavées et saturées (à plus de 64 %) en raison d'un réseau peu développé (très peu de voies Nord-Sud et de nombreuses impasses) ;
- Un réseau de transport en commun peu développé en raison de l'absence d'un système de transit rapide (métro), de la saturation des artères principales par des bus roulant à vitesse réduite, et d'une mauvaise desserte par les transports en commun (faible ponctualité).

La stratégie adoptée vise à assurer la fluidité de la circulation, offrir un système de transport en commun performant pendant l'événement et assurer sa durabilité après les JO et diminuer la place de la voiture dans la ville. Les planificateurs produisent un document de gestion du trafic et des mobilités qui tient compte de :

- La fluidité de la circulation ;
- La vitesse moyenne des transports en commun ;
- La viabilité du système de transport ;
- La densité des réseaux des transports en commun ;
- La somme des investissements ;
- Le niveau de difficulté de mise en œuvre ;
- Les risques pour l'opinion publique.

En ce qui concerne les infrastructures, le document imagine un système de transports superposant trois réseaux : le réseau des transports publics, un réseau temporaire dédié aux déplacements des athlètes et des visiteurs, et un réseau de voies réservées à la circulation rapide des athlètes.

Plus précisément, sont prévus :

- Une connexion entre système routier et système de rail ;
- La déviation d'une partie de la circulation à travers la construction d'un corridor Nord-Sud ;
- Une zone olympique entourée de voies express : l'axe Est-Ouest traversé par 3 artères principales dont 2 tunnels (évacuation rapide) et l'axe Nord-Sud traversé par 6 artères ;
- Une offre de plusieurs modes de transport : 3 lignes de tramway, 2 lignes de métro, 2 lignes de bus rapide, plusieurs lignes de bus, un réseau de mini bus desservant le cœur du quartier olympique (rapidité d'évacuation) ;
- Une meilleure liaison avec les régions voisines pour désengorger le centre-ville ;

- La création de voies réservées aux déplacements pour les JO ;
- Une liaison express avec l'aéroport et la construction d'un 3e terminal ;
- La construction de 280 km d'autoroute ;
- La construction d'une nouvelle gare (gare du sud).

Le document préconise d'adapter la logistique des JO aux enjeux de fluidité de la circulation, par exemple en programmant les épreuves qui se succèdent à différents endroits du parc Olympique et en étalant les horaires des compétitions.

Il impacte aussi le quotidien des travailleurs en suggérant de réorganiser la répartition spatiale des emplois (réduction de 20% de la densité d'emplois au niveau du 3e périphérique et création d'emplois dans la banlieue Nord).

Il autorise enfin les pouvoirs publics à contraindre très fortement l'usage de la voiture entre autres en augmentant le prix des places de stationnement et des parkings au niveau du 3e périphérique et en créant des péages pour accéder au centre-ville.

### **3. Pendant les JO : mise en œuvre du plan de transports et gestion des mobilités**

Le plan de gestion du trafic et des mobilités esyt mis en oeuvre en **deux phases** :

**Phase 1 (du 1e au 19 juillet 2008) : expérimentation des mesures de régulation du trafic suivantes :**

- interdiction des voitures polluantes dans la banlieue Nord ;
- interdiction des voitures appartenant aux autorités publiques ;
- actions visant à dissuader les usagers d'utiliser leur voiture, notamment via les péages pour accéder au centre-ville, et la déviation des camions.

**Phase 2 (du 20 juillet au 20 septembre 2008) : exécution stricte des mesures expérimentées en phase 1 et :**

- interdiction des voitures polluantes sur l'ensemble du territoire pékinois ;
- réservation des voies qui relient les sites des JO entre eux pour les circulations des athlètes, en fonction de leur planning ;
- mise en place d'un dispositif de circulation alternée (selon l'immatriculation paire et impaire des véhicules) ;
- autorisation de circulation des transports de marchandises considérés uniquement comme indispensables.

Toujours en 2e phase, un système différé d'horaires de travail est imposé selon plusieurs catégories :

- Horaires de travail dans les entreprises d'Etat : 9h 19h ;
- Heure d'ouverture des grands magasins reportée d'une heure ;
- Promotion du travail à distance ;
- Promotion de la flexibilisation des horaires de travail.

Pour favoriser l'acceptabilité sociale et la durabilité des restrictions, la municipalité met en place :

- Des aides aux ménages avec la possibilité de changer l'immatriculation de leurs voitures ;
- Des autorisations de circulation des véhicules entre 00h et 3h du matin sans prise en compte de leur immatriculation ;
- La possibilité, pour les voitures, d'emprunter des voies de bus ;
- L'exonération de 3 mois de taxes pour les voitures interdites à la circulation.

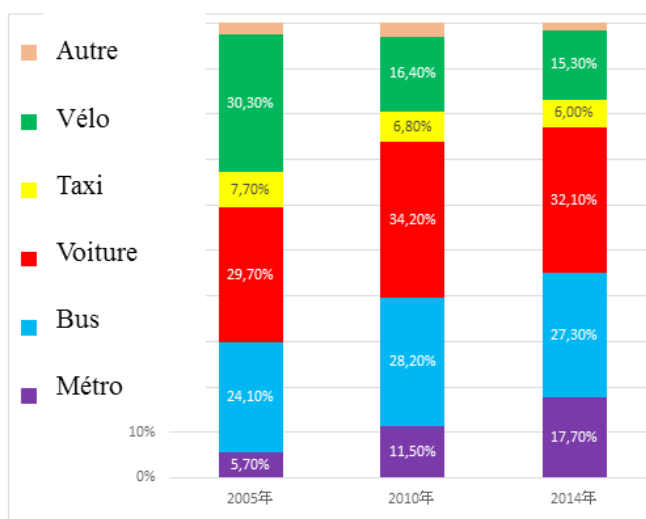
#### 4. Après les JO : quels legs pour Pékin ?

Après les JO, la municipalité de Pékin maintient la stratégie de mobilités instaurée pour l'évènement.

Elle donne la priorité à l'usage des transports en commun en continuant à développer des infrastructures (voies réservées au bus, lignes de métro...) et en prévoyant un développement du réseau ferroviaire à horizon 2035. Elle ne pérennise cependant par ses mesures en faveur de l'usage du vélo.

Elle entérine la politique de restriction des mobilités mise en place pendant les Jeux au travers d'un dispositif de régulation des circulations (à raison d'un jour sur cinq), de la restriction d'achat de nouveaux véhicules et du maintien des horaires de travail différés.

Ces efforts ont un effet limité sur la qualité de l'air. Celle-ci avait pourtant connu une amélioration pendant les JO puisque les usines étaient contraintes de réduire leur activité de production, mais elle se détériore entre 2013 et 2014 avec le développement rapide du site.



Modes de transport après les JO (hormis la marche) (c) Zheng Meng



REVUE LITTÉRAIRE

## HERITAGES ET LIMITES DES AMÉNAGEMENTS URBAINS REALISES POUR LES JEUX OLYMPIQUES

Ce document « parenthèse » vise à examiner les différentes formes de l'héritage urbain des Jeux Olympiques et à formuler des questions quant à leurs impacts urbains et à leurs limites.

Cet examen prend appui sur les expériences des Jeux Olympiques de Pékin (2008) et de Londres (2012) examinées dans le cadre des auditions internationales de la Chaire « Aménager le Grand Paris » en 2018, et plus largement, sur d'autres éditions. Il a été réalisé à partir de vingt-quatre références d'articles et d'ouvrages scientifiques recensés dans la bibliographie jointe à ce rapport.

Pour analyser l'héritage d'un grand événement sportif ou culturel, il est nécessaire de décomposer le concept d'héritage en identifiant les différents aspects et les diverses formes qu'il peut prendre, et d'en examiner les impacts sur les groupes sociaux du territoire concerné. C'est pourquoi ce document est organisé en deux parties. La première traite des traces matérielles de l'évènement, et la seconde, de ses effets immatériels, tant sur la gouvernance que sur la conduite des projets.

### 1. Héritages spatiaux : aménagements urbains et réalisations architecturales

Les Jeux Olympiques, mais aussi dans une moindre mesure les mondiaux de football, les coupes des nations ou encore les grandes manifestations culturelles, sont considérés par les récentes recherches académiques comme des « événements spatiaux mondiaux », parce qu'ils laissent des traces durables dans le système spatial des territoires hôtes (Augustin 2009 ; Gravari-Barbas et Jacquot, 2007). Quelles sont leur durabilité post-événement et leur empreinte économique et sociale ?

John R. Gold et Margaret M. Gold (2008) rappellent que c'est à partir des Jeux Olympiques de Rome en 1960, suite à la période d'austérité de l'après-guerre, que cet événement sportif est devenu un instrument de transformation urbaine agissant sur le développement de l'offre en équipements sportifs de la ville hôte, mais aussi, plus largement, sur l'amélioration des infrastructures de transport, des réseaux de télécommunication, d'adduction et de traitement des eaux, sur la construction de logements neufs, de programmes d'hôtellerie et de loisir et sur la rénovation de quartiers entiers.

En ce qui concerne les équipements et les installations sportives, on assiste à une concentration de l'ensemble des aménagements olympiques dans un parc olympique, comme ce fut le cas pour les JO de Pékin (2008), de Londres (2012) mais aussi de Sydney (2000), ou à la construction de nouveaux édifices dispersés dans le territoire hôte (Athènes JO 2004, Rio JO 2016). Les stades olympiques étant devenus de véritables marqueurs urbains, des programmes de prestige participant à la stratégie de « branding » des villes (Thornley, 2002 ; Gold et Gold, 2008), ils font l'objet d'une attention particulière et convoquent des concepteurs de renommée internationale. Audace architecturale (Pékin JO 2008), haute technicité (Montréal JO 1976) et innovation environnementale depuis les JO de Sydney en 2000, sont des caractéristiques mises en avant comme vecteurs d'excellence et de rayonnement international (Garcia, 2007).

**La construction et la conception de ces grands équipements interrogent leur caractère durable après l'évènement, ainsi que leurs impacts économiques (Smith, 2008 ; Roult et Lefebvre, 2010).**

Ces équipements sont bien souvent surdimensionnés, très coûteux et non adaptés aux besoins locaux (Cashman, 2006), ce qui entraîne des difficultés de reconversion et de réutilisation post-olympique, comme ce fut le cas pour le stade « Nid d'oiseau » et la piscine « Cube » des JO de Pékin (JO 2008) mais aussi pour le Stade « Big O » de Montréal (JO 1976), et le « ANZ Stadium » de Sydney (JO 2000) (Searle, 2010). Face à la nécessité de les rentabiliser et d'éviter d'augmenter la dette publique par des coûts de gestion et d'entretien trop élevés, on constate, alors, la fermeture de certaines installations sportives ou le recyclage commercial et « récréotouristique », notamment des stades olympiques (Rosenthal, 2017 ; Roult et Lefebvre, 2010 ; Augustin, 2009 ; Marsac, 2012).

Concernant les infrastructures de transports, les JO de Barcelone en 1992 sont fréquemment présentés, dans la littérature scientifique, comme un des exemples les plus significatifs d'une vaste opération de transformation urbaine (Gold et Gold, 2008) et un tournant dans la fabrication de la ville événementielle (Rosenthal, 2017) autour du développement et de la restructuration des infrastructures de transport. D'autres villes ont suivi ce même modèle, par exemple Athènes pour l'organisation des JO de 2004, avec la construction d'un nouvel aéroport et le développement du réseau métropolitain, ou encore Rio, pour le Mondial de Foot 2014 et les JO de 2016, avec la restructuration de l'offre en transports en commun autour de lignes de BRT (Bus Rapid Transit). Ces interventions parfois assez lourdes participent à l'amélioration de la mobilité en général et à l'accessibilité des sites de l'évènement en particulier, tout comme elles contribuent à la transfiguration de la ville comme à Barcelone (JO 1992) et à Athènes (JO 2004). Cependant, certains chercheurs s'interrogent sur la qualité réelle de cet héritage dit « infrastructurel » (Gold et Gold, 2008 ; Gillon, 2016). En effet, ils relèvent, dans certains cas, comme à Rio par exemple, l'inadéquation de la nouvelle offre de transports avec les besoins et les moyens économiques des habitants (Sánchez et Broudehoux, 2013), ou encore, de manière plus générale, la hausse des dépenses publiques à la fois pour la construction et l'entretien de ces nouvelles infrastructures qui peut alourdir considérablement la dette de la région ou du pays hôte (Matheson, 2012).

Comme autre héritage spatial lié aux grands évènements, figurent les projets de rénovation urbaine. Ces vastes opérations d'aménagement transformant des quartiers populaires entiers et se déployant souvent sur des centaines d'hectares de friches industrielles polluées ne sont pas une spécificité de « l'urbanisme événementiel » (Masboungi, 2004). Comme le soulignent Maria Gravari-Barbas et Sébastien Jacquot (2007), elles s'inscrivent plus largement dans les stratégies concurrentielles de la fabrication de la ville, qui se sont développées dans le contexte de la restructuration économique du capitalisme des deux dernières décennies du XXème siècle.

L'organisation d'un grand évènement sportif ou culturel représente une occasion particulière pour la construction d'un territoire attractif et concurrentiel. Depuis les JO de Barcelone en 1992, de nombreuses villes ont mobilisé ces grands projets urbains pour accélérer leur développement (Smith, 2008 ; Lebeau, 2018 ; Ragueneau, 2012). Dans le cas des olympiades, les aménagements dédiés au village olympique ou au parc olympique sont les vecteurs privilégiés de la requalification urbaine, concentrant une partie des investissements, et dont l'objectif affiché, comme à Pékin et à Sydney, est de démontrer notamment l'excellence des savoirs faire nationaux, voire l'exemplarité des modèles urbains développés autour, par exemple, des enjeux environnementaux (Augustin, 2009 ; Billard, 2006 ; Ragueneau, 2012).

Bien qu'apportant de réelles transformations spatiales aux territoires hôtes, ces interventions ne sont enfin pas sans poser plusieurs questions quant à leurs réels impacts environnementaux (Gold et Gold, 2008), sociaux et économiques et interrogent, de la même manière que les travaux d'infrastructures de transport et la construction des grands équipements, leur capacité à incarner un héritage durable partagé de tous.

De nombreuses études mettent en lumière les déplacements de populations pauvres ou marginalisées, à Atlanta, Athènes, Pékin et Rio pour la réalisation des aménagements (Smith, 2008 ; Augustin, 2009 ; Gold et Gold, 2008 ; Gillon, 2016). D'autres travaux de recherche font apparaître les hausses des valeurs locatives pour les logements ou les locaux d'activité, ainsi que les opérations de spéculation immobilière post-aménagements événementiels (Davis et Thornley 2010 ; Billard, 2006 ; Smith, 2008 ; Ninnin, 2014 ; Morvan, 2014). Ce fut le cas notamment dans la Lower Lea Valley du nord-est londonien, dans le quartier de Poblenou à Barcelone, dans le village de Newington près de Sydney, ou encore dans les favelas de la zone sud de Rio, entraînant des processus de gentrification, d'éviction des plus pauvres et de renforcement des inégalités.

## **2. Héritages institutionnels et opérationnels : gouvernance, communication et participation**

Quels sont les dispositifs institutionnels et opérationnels mobilisés par cet « urbanisme événementiel » (Masbounji, 2004) ? De quelle manière transforment-ils la fabrication de la ville compétitive tout en contribuant à créer de nouveaux modèles de planification urbaine ?

### ***Gouvernance et la gestion urbaine***

De nombreuses analyses des systèmes de gouvernance mis en place pour l'organisation des grands événements montrent que depuis le début des années 1990, le secteur privé est devenu un partenaire incontournable dans le financement, la réalisation et la gestion des équipements sportifs et culturels, des infrastructures et des aménagements urbains (Roult, Lefebvre et Adjizian, 2014 ; Smith, 2008). C'est en 1992, à Barcelone, que les premiers partenariats publics privés ont été mis en place dans le cadre des JO, afin de financer et de réaliser le vaste projet de restructuration urbaine de la capitale catalane (Gold et Gold, 2008). S'il est admis que cette séquence a concrétisé durablement l'ouverture de la fabrication de la ville au secteur privé (Gold et Gold, 2008) et que le recours à ces nouveaux partenariats a constitué un modèle qui s'est exporté par la suite dans l'organisation de nombreux autres événements mondiaux – par exemple pour les cas de Sydney, Athènes et Londres (Augustin, 2009 ; Billard, 2006) –, de nombreuses questions sont soulevées, dans la littérature scientifique, au sujet des conséquences de ce processus.

Certains chercheurs questionnent les effets de cette incursion du secteur privé dans l'organisation des grands événements, en ce qui concerne, d'une part, l'accélération du processus de marchandisation de la ville et, d'autre part, la répartition des risques économiques ainsi que des coûts de construction, d'entretien et de gestion entre les financements publics et privés (Roult, Lefebvre et Adjizian, 2014 ; Gold et Gold, 2008 ; Lebeau, 2018 ; Ninnin, 2015).

Parallèlement, du fait de la création de structures opérationnelles multi-partenariales ad hoc qui pilotent la gestion de la phase de préparation de l'événement mais aussi le prolongement des opérations d'aménagement dans la phase post-événement (M. Gravari-Barbas et S. Jacquot, 2007 ; Davis et Thornley, 2010), le caractère démocratique de la gouvernance urbaine dans les territoires concernés est remis en question.

Cet affaiblissement de l'engagement public peut prendre la forme d'une mise à l'écart des collectivités territoriales dans la programmation et la production des aménités urbaines, entraînant des dysfonctionnements dans la garantie publique de l'intérêt commun, ou d'une mise à distance des citoyens de la prise de décision (Billard, 2006 ; Smith, 2008). Plusieurs études (Smith, 2008 ; Lenskyj, 2002 ; Sánchez et Broudehoux, 2013 ; Nativel, 2013 ; Ninnin, 2015), qui mettent en évidence ce déficit démocratique, soulignent le fait que les divergences d'intérêts entre pouvoirs publics, investisseurs privés et communautés locales peuvent conduire à des mouvements de contestation initiés par des habitants, comme ce fut le cas par exemple à Londres pour les JO de 2012, à Rio pour le Mondial de Foot de 2014 et les JO de 2016, et à Vancouver pour les JO de 2010.

### ***Les priorités face à l'urgence de l'évènement***

Les études scientifiques soulignent également un autre enjeu déterminant de la stratégie de l'urbanisme évènementiel : la maîtrise du temps, et plus précisément la gestion raisonnée de l'urgence dans la conduite de projets (Gravari-Barbas et Jacquot, 2007). Dans le cadre des grands événements, le respect des délais constitue un objectif en soi. Il prévaut le plus souvent par rapport à d'autres aspects de la gouvernance des projets, et leur impose ses règles, ce qui est permis notamment par la modification des cadres législatifs impliqués, par l'adoption de lois d'exception, comme la loi olympique, ou par la simplification des règlements d'urbanisme (Nappi-Choulet et De Campos Ribeiro, 2018).

L'urgence de la réalisation peut aussi mener à réorienter les priorités d'aménagement durant la phase de préparation, à réévaluer les ambitions du dossier de candidature, à passer outre l'intérêt collectif (M. Gravari-Barbas et S. Jacquot, 2007 ; Smith, 2008), à limiter le caractère démocratique des dispositifs participatifs (Smith, 2008 ; Nativel, 2013) ou encore à dépasser les coûts de construction initialement prévus. À Sydney, par exemple, les objectifs environnementaux pour le stade olympique ont été revus à la baisse (Smith, 2008) et la concertation a été abandonnée faute de temps (Billard, 2006). De plus, à Pékin et à Athènes, cet enjeu temporel a constitué l'une des principales raisons pour lesquelles la rénovation urbaine a finalement prévalu sur les objectifs de sauvegarde du patrimoine (Augustin, 2009 ; M. Gravari-Barbas et S. Jacquot, 2007). Enfin, sur de nombreux chantiers olympiques, des moyens supplémentaires ont dû être mis en œuvre lors des dernières phases de la construction, contribuant au dépassement du budget initial (Gold et Gold, 2008).

### ***Mise en récit par les grands événements***

Dans la littérature scientifique consultée, un dernier élément qui concerne les héritages institutionnels et opérationnels est souligné : l'importance de la mise en récit des grands événements. Celle-ci participe, tout d'abord, à la stratégie de singularisation d'un territoire dans un contexte de compétition géopolitique (Augustin, 2009). En outre, ce récit contribue à la définition de ce qu'on peut nommer un « évènement urbain » (M. Gravari-Barbas et S. Jacquot, 2007), qui peut constituer, dès lors, un repère historique fondateur d'une nouvelle narration de la ville.

Dans cette double perspective, les grands événements deviennent des instruments du « gouvernement urbain » (M. Gravari-Barbas et S. Jacquot, 2007), dans la mesure où ils servent à attirer des capitaux étrangers ainsi qu'à légitimer la réorganisation du territoire auprès de la population locale (Morvan, 2014 ; Smith, 2008). Par exemple, avec son slogan « One World One Dream », et la construction d'édifices spectaculaires, Pékin a fait prévaloir, à l'occasion des JO de 2008, sa capacité à rivaliser avec les grandes puissances occidentales (Augustin, 2009 ; Ragueneau, 2012).

A Sydney, c'est l'excellence environnementale et les savoirs faire locaux en la matière qui ont été mis en avant pour l'organisation de « Jeux Verts ». A Londres, c'est l'attention particulière accordée à l'héritage post-olympique qui a été promu, avec la création de la London Development Corporation (Davis et Thornley, 2010) et du Learning Legacy Agenda (Moore, Raco, et Clifford 2018).

Ces stratégies de communication concourent à la fabrication de récits urbains qui prétendent porter une identité commune et une conception partagée d'un avenir collectif. Elles contribuent aussi à la construction de modèles exportables et valorisables lors d'évènements ultérieurs (on parle ainsi des modèles des JO de Barcelone, de Sydney et de Londres). En cela, elles constituent un des aspects de l'héritage des grands événements pour la ville hôte. Ces études mettent en évidence, cependant, que ce récit urbain porté par les promoteurs des grands événements n'est pas toujours partagé par la majorité des habitants, dans la mesure où certains peuvent se sentir exclus de cet idéal qui ne correspond ni à leur expérience, ni à leur représentation de leur territoire de vie (Kennelly, 2017).

### **3. Quels enjeux pour un héritage urbain durable des grands évènements ?**

Cette analyse documentaire fait ressortir plusieurs enjeux en ce qui concerne l'héritage urbain des grands évènements :

- Comment conjuguer les aménagements urbains et la construction d'équipements, d'infrastructures de transports avec, d'une part, les besoins réels des habitants, et d'autre part, la nécessité d'attirer des capitaux étrangers ?
- Comment limiter la dette publique et orienter les aménagements vers la sobriété ?
- Quelle forme de gouvernance permettrait d'impliquer la population locale ?
- Comment donner aux collectivités locales un rôle déterminant dans la décision au sujet des orientations d'aménagements et garantir l'intérêt commun ?
- Comment contourner l'urgence et mettre en place une gestion du temps dans la préparation de l'évènement qui ne serait pas en contradiction avec les objectifs de durabilité des aménagements ?
- Comment construire un récit de la ville évènementielle et post-évènementielle partagée par tous ?
- Quelle forme de gouvernance permettrait de répondre réellement aux enjeux environnementaux actuels ?

Marianna Kontos

## Bibliographie

AUGUSTIN J.-P., 2009. « Les Jeux Olympiques, l'événement spatial par excellence (The Olympic Games, the quintessential spatial event) », *Bulletin de l'Association de géographes français*, vol. 86, p. 303–311, URL : [https://www.persee.fr/doc/bagf\\_0004-5322\\_2009\\_num\\_86\\_3\\_2675](https://www.persee.fr/doc/bagf_0004-5322_2009_num_86_3_2675)

BILLARD G., 2006. « Après la compétition olympique, le village urbain durable. L'apport des jeux d'été de 2000 à Sydney, Australie », *Les Annales de la recherche urbaine*, vol. 101, p.100-107, URL : [https://www.persee.fr/doc/aru\\_0180-930x\\_2006\\_num\\_101\\_1\\_2676](https://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_2006_num_101_1_2676)

CASHMAN R., 2006. *The Bitter-Sweet Awakening : The Legacy of the Sydney 2000 Olympic Games*, Walla Walla Press, Sydney.

DAVIS J. et THORNLEY A., 2010. « Urban regeneration for the London 2012 Olympics: Issues of land acquisition and legacy », *City, Culture and Society*, vol. 1, p. 89-98.

GARCIA B., 2007. « Sydney 2000 », in John Gold et Margaret Gold (sous la direction de), *Olympic Cities, City Agendas, Planning and the World's Games, 1896-2012*, Routledge, New York, p. 237-264.

GILLON P., 2016. « Les Jeux Olympiques de Rio 2016, un héritage mais au profit de qui ? », *Géoconfluences*, mis en ligne le 6 juillet 2016, URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/jo-rio-2016>.

GRAVARI-BARBAS M. et JACQUOT S., 2007. « L'événement, outil de légitimation de projets urbains : l'instrumentalisation des espaces et des temporalités événementiels à Lille et Gênes », *Géocarrefour [En ligne]*, vol. 82/3, URL : <https://journals.openedition.org/geocarrefour/2217>

KENNELLY J., 2017. « Symbolic violence and the Olympic Games: low-income youth, social legacy commitments, and urban exclusion in Olympic host cities », *Journal of Youth Studies*, vol. 20, p. 145–161.

LEBEAU B., 2018. « Les Jeux olympiques de 2024 : une chance pour le Grand Paris ? », *EchoGéo [En ligne]*, URL : <https://journals.openedition.org/echogeo/15202>

MASBOUNGI A. (dir.), 2004, *Penser la ville par les grands événements : Gênes*, éditions La Villette, Paris, 114 p.

MARSAC A., 2012. « Accueil des épreuves olympiques de slalom en canoë-kayak et développement territorial », *Revue européenne de management du sport*, n°36, p. 59-72.

MATHESON V., 2012. « Assessing the infrastructure impact of mega-events in emerging economies », *Economics Department Working Papers. Paper 8*, URL : [https://crossworks.holycross.edu/econ\\_working\\_papers/8/](https://crossworks.holycross.edu/econ_working_papers/8/)

MOORE S., RACO M., CLIFFORD B., 2018. « The 2012 Olympic Learning Legacy Agenda – the intentionalities of mobility for a new London model », *Urban Geography*, vol. 39, p. 214-235.

MORVAN B., 2014. « Représentations de la métropolisation : nouveaux lieux, nouveaux territoires », *Quaderni [En ligne]*, n°83, mis en ligne le 01 janvier 2016, URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/772>

NAPPI-CHOULET I. et DE CAMPOS RIBEIRO G., 2018. « L'héritage urbain des jeux Olympiques et Paralympiques », *L'Économie politique*, n° 78, p. 69-80.

NATIVEL C., 2011. « Mobilisations urbaines et espaces de résistance aux Jeux Olympiques de Londres et de Vancouver », Observatoire de la société britannique [En ligne], n°11, mis en ligne le 01 août 2012, URL : <http://journals.openedition.org/osb/1255>

NINNIN J., 2014. « Le rêve carioca : entre planification urbaine et déplacements forcés de population », L'Espace Politique [En ligne], n°22, mis en ligne le 17 mars 2014, URL : <https://journals.openedition.org/espacepolitique/2950>

ROSENTHAL S., 2017. « Olympic cities and the legacy of infrastructure: Barcelona 1992 and Athens 2004 », Senior Capston Projects. 655, URL : [https://digitalwindow.vassar.edu/senior\\_capstone/655/](https://digitalwindow.vassar.edu/senior_capstone/655/)

ROULT R. et LEFEBVRE S., 2010. « Reconversion des héritages olympiques et rénovation de l'espace urbain : le cas des stades olympiques », Géographie, économie, société, vol. 12, p. 367-391, URL : <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2010-4-page-367.htm>

ROULT R., LEFEBVRE S. et ADJIZIAN J.-M., 2014. « Régénération urbaine et développement territorial par le sport : Le cas du Parc olympique de Montréal », Norois, n°230, p. 57-72, URL : <https://journals.openedition.org/norois/5020>

SANCHEZ F. et BROUDEHOUX A.-M., 2013. « Mega-events and urban regeneration in Rio de Janeiro: planning in a state of emergency », International Journal of Urban Sustainable Development, vol. 5, p. 132–153.

SEARLE G., 2002. « Uncertain Legacy : Sydney's Olympic Stadiums », European Planning Studies, vol. 10, n°7, URL : [https://www.researchgate.net/publication/228397267\\_Uncertain\\_Legacy\\_Sydney's\\_Olympic\\_Stadiums](https://www.researchgate.net/publication/228397267_Uncertain_Legacy_Sydney's_Olympic_Stadiums)

SMITH D.M., 2008. « When the Games Come to Town: Host Cities and the Local Impacts of the Olympics. A report on the impacts of the Olympic Games and Paralympics on host cities », London East Research Institute Working Papers. December 2008, URL : <http://www.gamesmonitor.org.uk/files/When-the-Games-Come-to-Town-M-Smith-2008.pdf>.

WILSON W., 2015. « Sports Infrastructure, Legacy and the Paradox of the 1984 Olympic Games », The International Journal of the History of Sport, vol. 32, p. 144–156.

## AMENAGER POUR LES GRANDS EVENEMENTS : REFLEXIONS INTERMEDIAIRES

À mi-chemin des auditions internationales, les débats et les travaux bibliographiques complémentaires permettent de proposer des enseignements ou des conclusions provisoires. Le propos de texte intermédiaire n'est pas d'extraire des conclusions généralisables de trois cas, nombre bien insuffisant pour cela. Il est de proposer une réflexion, chemin faisant, issue de ces premiers travaux de la Chaire.

### *Relevons un premier paradoxe apparent pour l'aménagement*

Aménager des lieux et des espaces pour de grands événements devrait être particulièrement compatible avec les principes classiques de l'aménagement : les grands événements supposent de réaliser un ensemble de bâtis, d'équipements, de réseaux et d'espace publics relativement précis et dont les caractéristiques sont supposées connues puisque leurs usages sont fixes et maîtrisés à l'avance. Comme en aménagement le travail consiste à réduire les inconnus et à fixer le plus tôt le programme malgré les variations liées aux aléas économiques, politiques ou aux changements multiples pendant les années que dure un projet, alors réaliser un quartier olympique ou une exposition universelle devrait être un « projet rêvé » pour un aménageur. Plus d'aléas, peu de variations dans le temps, quasiment pas d'inconnus, tout ou presque est connu à l'avance. Cette forte compatibilité est renforcée par la connaissance théorique des équilibres économiques de l'opération. Autrement dit, pour un événement majeur, les financeurs sont réputés connus à l'avance et le plan de financement reproduit selon un modèle théoriquement éprouvé, les preneurs sont identifiés et supposés au rendez-vous.

Le cœur de métier de l'aménageur est de faire décider et faire advenir un ensemble urbain (Arab, Blanchard) en en stabilisant le programme et les formes matérielles pour assurer sa mise en œuvre. Il s'agit sans cesse de stabiliser et figurer clairement le résultat possible ainsi que les conditions socio-économiques pour y parvenir avec la multiplicité des acteurs qui participent aux décisions. Aménager un quartier dédié à un événement majeur paraît donc assurer ce schéma idéal-typique. Cette apparence est rendue possible par une opération intellectuelle particulière : l'extraction du périmètre concerné du territoire où il s'inscrit ; il s'agit de l'extraire d'une manière matérielle (il est délimité géographiquement voire parfois physiquement avec murs et clôtures), fonctionnelle (ses utilisations et ses services sont spécifiques et sont imaginés comme relativement autonomes), socio-politique (des régimes juridiques et politiques spécifiques sont réservés à ces périmètres). Cette extraterritorialité, le temps du grand événement, est recherchée dans le schéma théorique par les organisateurs de l'événement pour qui le lieu est d'abord un support, un décor et un moyen de leur activité. Les accords qu'impose le CIO pour accueillir les jeux olympiques ou la fédération internationale de football pour la coupe du monde sont sous-tendus par cette recherche de l'extra-territorialité, nationale mais aussi locale et urbaine. Non seulement des conditions fiscales spécifiques sont exigées mais des règles particulières sont demandées au sein du périmètre pour la sécurité, la circulation des personnes et des biens, l'organisation des lieux et des espaces, l'image et la représentation, l'agencement des fonctions... En suivant ces desideratas des organisateurs, devrait se dessiner un monde quasi parfait pour un aménageur : « un client unique qui sait ce qu'il veut » (expression utilisée par un directeur de projet en aménagement lors d'une enquête).



Les trois cas décrits dans les audits et les analyses produites dans les recherches sur le sujet montrent que la réalité des situations est loin de cette stabilité et d'un travail relativement confortable pour les aménageurs. Ces derniers se trouvent quasi-systématiquement face à des contraintes et des difficultés de mise en œuvre. Ils doivent plus précisément résoudre des tensions programmatiques fortes créées par les divergences ou les contradictions entre les attentes et les objectifs de deux ensembles de finalités et d'usages des périmètres à aménager : d'une part, les finalités de l'évènement et de ses organisateurs, d'autre part, les finalités du territoire urbain concernés et ses acteurs. Ces derniers sont multiples et leurs attentes bien diverses.

Autrement dit, le territoire « rattrape » le morceau d'urbain consacré au grand évènement. Il se rappelle à lui car les expositions universelles, les jeux olympiques ou les autres manifestations sont installés au cœur des villes. Difficile d'échapper alors à leurs fonctionnements, à leurs acteurs, aux projections des différents protagonistes car la vie de la ville ne s'arrête pendant la préparation et le déroulement de ces évènements. Les producteurs de la ville ne cessent d'anticiper les changements dans et autour du périmètre concerné. Les usagers se les approprient, les citoyens revendiquent et travaillent à leur usage, les gestionnaires de services doivent continuer à les servir et les desservir. À cette réalité des fonctionnements urbains qui acceptent rarement d'être amputés d'une partie de leur territoire, il faut ajouter la volonté des décideurs d'utiliser ces évènements comme levier de développement. Depuis l'expérience de Barcelone réputée réussie, les édiles et les développeurs locaux voient dans ces grands évènements l'occasion, non seulement d'embellir l'image de leur ville, mais d'y amener par ce biais de nouvelles dynamiques socio-économiques, des investissements concrets, des attractivités nouvelles. Dès lors, ces acteurs travaillent à réinscrire ces évènements et leurs périmètres théoriquement extraterritoriaux dans le territoire conduisant à ce que l'aménagement ne soit pas centré exclusivement sur les attentes des organisateurs d'évènement.

De cette manière, les aménageurs se retrouvent à l'interface de deux mondes et de leurs conceptions propres des finalités de l'aménagement et de son organisation. Ils doivent ainsi en « gérer » les divergences, voire les contradictions. Ils doivent résoudre ce que nous appellerions des tensions programmatiques : comment mettre à disposition un complexe aquatique olympique pour 15 jours de compétition alors que les communes demandent une simple piscine de proximité ? Peut-on vraiment utiliser les pavillons démonstratifs d'une exposition universelle pour accueillir les entreprises locales du BTP ? Que faire des grandes esplanades autour des stades de football construits en cœur des villes ?

L'équation n'est pas simple à résoudre. Les trois exemples indiquent trois types de réponses ou tentatives de réponses.

### ***Trois exemples, trois manières de résoudre les tensions programmatiques en aménagement***

Une première lecture des éclairages livrés par les audits et les travaux sur les trois exemples indique trois manières différentes :

- À Londres, la résolution des tensions est centrée sur la matérialité, les équipements, les espaces, leur réversibilité, adaptabilité, transformation...;
- À Pékin, la résolution de ces tensions (concernant la mobilité) est centrée sur les règles de fonctionnement et d'usage de la matérialité et des infrastructures plutôt que les espaces eux-mêmes ;
- À Hambourg, la résolution de ces tensions est centrée sur l'organisme désigné pour procéder à la production des espaces et de leur fonctionnement à partir d'un point de départ de « No program ».

Commençons par Londres, le cas le plus classique. Les jeux olympiques ont été l'occasion de construire les installations sportives et d'aménager le quartier alentour. Les porteurs du projet ont tenté de résoudre les tensions programmatiques en jouant sur la matérialité des lieux : déconstruction d'une partie des installations après les jeux, reconversion des logements, exploitations de certaines parties réalisées pour les compétitions sportives. Cette approche désormais classique montre ici ses fragilités en particulier dans les contextes de crise économique.

A Pékin, le village olympique a pu être aménagé d'une manière relativement isolée avec sa situation excentrée (au début de l'aménagement). En revanche, les aménagements pour en assurer l'accessibilité et plus largement pour faire fonctionner le transport pendant les jeux olympiques ne pouvaient se faire d'une manière autarcique et spécifique. Pour assurer ces mobilités liées à l'évènement sans pour autant sur-investir dans des infrastructures rendues inutiles par la suite, les porteurs du projet ont porté leur effort sur les règles d'usage de ces infrastructures et de ces espaces de mobilité. Ils ont choisi d'en réduire puis d'en interdire quasiment l'usage pour les citoyens ordinaires pendant la période des compétitions. Certaines règles ont perduré par la suite. Ainsi, plutôt que de rendre les lieux et les espaces adaptables à des régimes d'usages très différents grâce à leur matérialité, ils ont choisi d'adopter des régulations fortes des usages et des utilisations permettant de faire en sorte que les mêmes espaces et les mêmes installations supportent les exigences des différents régimes d'usage. Cela a signifié concrètement contraindre très fortement les usages, voire y imposer des restrictions qui ne sont pas acceptables dans toutes les configurations sociales et politiques. L'audition n'a pas permis de savoir les oppositions et les refus de ces règles par les Pékinois ordinaires.

Le troisième exemple d'Hambourg illustre le principe théorique de l'IBA qui part du territoire pour faire l'évènement qu'est l'exposition. Il se fonde, d'une certaine manière, sur un principe de « No program ». Avec ce principe, nous pourrions croire que les tensions programmatiques sont quasi-annulées puisque qu'aucune programmation préalable et aucun programme espéré ou demandé par tel ou tel acteur ne vient pré-déterminer les réalisations. Le processus consiste justement à faire émerger les programmes par les appels à manifestations, par les initiatives des habitants ou autres acteurs locaux. La réalité est plus complexe puisque des actions sont bien prévues dès le début de l'IBA pour la faire exister et impulser la dynamique. Les tensions programmatiques apparaissent au final entre les premières projections et celles qui sont proposées en cours de programmation, mais aussi entre celles qui se font jour d'une manière concurrente sur les mêmes territoires ou parcelles. Dans le cas de l'IBA de Hambourg, ces tensions sont résolues par deux procédés :

- Plutôt que de construire l'aménagement sur un programme qui serait un élément d'accord préalable pour faire décider et agir les multiples acteurs d'une manière cohérente, il s'agit ici d'instaurer une entité (en l'occurrence l'entreprise publique de l'IBA) qui est en charge de construire le programme dans la confiance des acteurs. A la différence d'un aménageur classique en charge de mettre en œuvre un programme préalablement fixé et régulièrement réajusté, cette entité a pour principale fonction d'animer le travail de programmation partenarial. Elle préexiste au programme et même au processus de programmation ;
- « Détendre le temps » en inscrivant le travail de programmation dans la durée. Le programme n'est pas fixé préalablement au terme de quelques mois d'études (et chacune de ses révisions vécues comme une erreur de programmation et/ou une douloureuse renégociation), il est considéré comme le produit d'un processus continu courant sur 10 à 15 ans. Les tensions ne sont pas annulées mais elles constituent moins des nœuds problématiques (blocages, mises en péril du projet...) dans l'aménagement.

Ces deux procédés sont adossés à une confiance importante entre les acteurs. Le grand évènement n'est plus ici l'occasion d'accélérer l'aménagement d'un morceau de territoire urbain pour en faire muter l'image rapidement, mais il est le cadre au sein duquel se construisent dans la durée les structures de confiance pour procéder à une programmation processuelle.

Taoufik Souami

