



Partenaires du projet :



SYNTHESE

Jérémie Molho, Urbanistes du Monde

Les grands événements se sont dès le XIX^e siècle affirmés comme moments clés rythmant le développement des villes. Leur montée en puissance récente dans les pays du Sud, n'a pas manqué d'être interprétée dans un cadre national, comme le signe du « rattrapage » ou de « l'émergence ». Mais une autre perspective émerge : celle de l'événementiel au service des villes. Alors que la poursuite de l'urbanisation conduit les villes du Sud à faire face à de multiples défis sociaux et environnementaux, les grands événements sont mobilisés comme des instruments de politiques urbaines. En 2015, lorsque nous avons proposé pour la première fois de traiter de ce sujet dans le cadre du projet annuel d'Urbanistes du Monde, nous avons entrevu plusieurs enjeux urbains associés à ces événements sportifs et culturels : construction d'infrastructures, développement urbain, impératifs environnementaux, aspirations civiques.

Cette étude comparative sur huit villes a confirmé ces intuitions mais a aussi introduit des pistes de réflexion nouvelles. Elle s'appuie sur huit enquêtes de terrain, menées au cours de l'été 2018, par 15 jeunes urbanistes, dans les villes de Abidjan, Accra, Hué, Le Cap, Marrakech, Mexico, Pékin et Rio, grâce aux soutiens de l'Association Internationale des Maires Francophones, de la Mairie de Paris, de l'agence 360, de l'atelier Parisien d'Urbanisme et de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France. Les enquêtes ont porté sur des événements sportifs (les Jeux Olympiques, la Coupe d'Afrique des Nations, les jeux de la francophonie, la Formule E) mais aussi culturels et diplomatiques (festival de Hué, COP 22).

A travers les différentes études de cas, l'enjeu de la construction d'infrastructures apparaît comme central : ces événements sont de véritables leviers pour faire sortir de terre des grands projets de transports et d'équipements sportifs et culturels, en les inscrivant dans une planification urbaine par l'événementiel. Les rapports rendent compte de la prise en compte croissante, quoique superficielle, des défis environnementaux. Cependant, l'enjeu civique apparaît comme périphérique. Le citoyen serait-il le grand absent de cet urbanisme événementiel ?

Au delà de ces enjeux, qui sont souvent au cœur des débats sur les grands événements, au Nord comme au Sud, les enquêtes réalisées dans ces huit villes laissent entrevoir un enjeu jusqu'ici peu abordé : le rôle de

ces événements dans l'internationalisation des villes. Les grands événements sont non seulement perçus comme un outil pour attirer, pour augmenter les échanges internationaux, ils sont aussi pour les villes un moyen de nouer des partenariats internationaux, de s'inscrire dans des réseaux globaux, et de penser les défis auxquels elles font face au regard des leçons d'autres villes.

Cette étude prend clairement le contre-pied de la plupart des travaux sur les grands événements, qui se contentent d'études d'impacts, ou de considérations souvent peu étayées sur leurs aspects positifs et négatifs. Elle se démarque par une méthodologie originale. Les huit équipes se sont rendus sur place pendant plus d'un mois et ont interrogé les acteurs et les parties prenantes de ces projets. Elles ont tenté de comprendre comment les acteurs de la fabrique urbaine s'étaient servis de « l'outil » grand événement.

1. Au delà de l'étude d'impact : l'événementiel comme instrument de politiques urbaines

Souvent, le débat sur les grands événements se réduit à la question de l'impact, c'est-à-dire à une démarche comptable et souvent limitée à des effets facilement mesurables. Les 8 rapports ont résolument poussé le débat au delà de ces horizons. En suivant l'élaboration et la mise en œuvre de projets de grands événements, ils donnent à voir l'utilisation de ces projets pour transformer durablement les villes. Les infrastructures de l'événement sont au cœur de cette problématique. Les grands événements prennent part à une logique d'équipement des villes, de montée en gamme des infrastructures, dans un contexte de croissance urbaine, d'élévation de niveaux de vie, ou de spécialisation économique.

a) L'Événementiel comme levier pour la mobilité urbaine. Les organisateurs de grands événements doivent anticiper des flux massifs de voyageurs. L'infrastructure de transport doit être en mesure d'y faire face. C'est là souvent une condition pour l'obtention de ces précieux labels que sont les Jeux Olympiques ou autres événements pour lesquelles les villes sont mises en concurrence. Cependant, peut-on assimiler la création d'infrastructures de transports à l'impact d'un grand événement, quand ils nécessitent des années de construction et des décennies d'amortissement ? Par exemple, le métro de Pékin n'aurait-il pas vu le jour sans les JO en 2008 ? Sans organiser de tels événements, de nombreuses villes chinoises ont vu se développer des projets de métros similaires. Y a-t-il un effet JO, ou s'agit-il d'un effet d'aubaine ? Les études sur Rio et sur Le Cap explorent la question du rapport de causalité entre grands événements et projets de transports. **Pour Rio**, si le développement du réseau de transports publics semblait bien à l'agenda, le choix de l'option BRT (bus en site propre) semble s'inscrire dans le processus de candidature aux JO. La ville a tiré les leçons de deux candidatures infructueuses : pour les jeux de 2004, l'insuffisante accessibilité du centre olympique fut mise en cause, alors que pour l'édition 2012, c'est un projet de métro peu réaliste qui a été reproché à la candidature de Rio. **Dans le cas du Cap**, l'exigence de la FIFA d'un réseau de transport en commun reliant l'aéroport, le stade et le centre-ville a été déterminante dans la mise sur pied du réseau de bus gratuits Myciti. En somme, au delà de l'impact, c'est la question du rôle de l'événement (tant la compétition pour obtenir le label, que l'horizon temporel de l'événement) dans le processus décisionnel qui est posée : Y a-t-il un effet sur le calendrier ? Y a-t-il des inflexions dans des choix stratégiques ? L'événement constitue-t-il un levier pour mobiliser des ressources ? A l'évidence, les conséquences de ce type de projets sont structurantes, bien au delà du temps de l'événement. Dans une ville comme le Cap, qui ne disposait pas d'un tel réseau de transports publics, les effets de Myciti dépassent largement le champ de la coupe du monde. Selon Paul Cukerman et Evelyne Offroy, il permet un brassage social et l'atténuation de la ségrégation par les transports héritée de l'appartheid.

b) Le difficile ajustement des infrastructures sportives aux besoins de long terme. Dans le cas des infrastructures spécifiquement destinés à accueillir les activités de l'événement, l'idée d'effet d'aubaine se pose moins. Il s'agit souvent d'un cahier des charges indiquant précisément des équipements nécessaires, des capacités d'accueil, et de multiples standards. Néanmoins, le caractère temporaire de l'événement pose la question du dimensionnement en fonction des besoins de long terme. Trois modèles se dégagent. **(1) L'utilisation d'équipements existants.** Cela est notamment possible dans les villes qui bénéficient de « l'héritage » d'événements précédents. Ainsi, les JO de 2016 à Rio ont été précédés par la tenue des Jeux Panaméricains de 2007 et la Coupe du Monde de 2012. Pékin va pouvoir réutiliser certains équipements des jeux d'été de 2008 pour les JO d'hivers de 2022. **(2) La création de nouveaux équipements censés répondre à une demande latente.** Le rapport sur le Ghana illustre bien l'utilisation des stades construits à l'occasion de la CAN pour des concerts et autres activités sociales et culturelles. A Pékin, le fameux « nid d'oiseaux » de Herzog et De Meuron est utilisé ponctuellement pour des événements de grande envergure. Ce monument, qui accueille 3 millions de visiteurs par an, peine néanmoins à trouver un usage régulier de par son caractère démesuré. **(3) Les équipements démontables.** Cette stratégie popularisée dans des cas emblématiques comme les jeux asiatiques de 2006 à Doha ou les JO de 2012 à Londres apparaît dans plusieurs projets étudiés. A Pékin, le projet des JO de 2008 comprenait douze nouvelles infrastructures, onze rénovations, huit structures temporaires. Cette combinaison semble utile pour atténuer l'écueil classique du surdimensionnement, sans pour autant ne laisser aucun héritage. C'est en effet de ce travers inverse que se plaignent les acteurs interrogés à Marrakech par Harold King et Jules Lemoing. Le lieu de conférence, établi sur une ancienne décharge a été créé uniquement pour le temps de la COP, et a été détruit par la suite. Si cela a permis de réduire le coût et l'impact environnemental de l'événement, les acteurs regrettent de ne pas disposer de traces pérennes, qui auraient inscrit la COP 22 et ses valeurs environnementales dans le territoire et les mentalités des habitants.

2. Événementiel et planification urbaine

Pour l'urbaniste, les infrastructures de l'événement doivent être conçues dans leur environnement urbain et sont un moyen pour repenser l'organisation du territoire, afin de répondre à des enjeux de développement et d'équité. La variété des cas étudiés permet d'apprécier les différentes facettes du rôle de l'événementiel dans le développement territorial et la planification stratégique.

a) Aménager le territoire par l'événement. L'incorporation de l'événement dans une stratégie territoriale dépasse parfois la ville elle-même, et sert à repenser l'équilibre et la répartition des fonctions à l'échelle d'une région ou d'un pays entier. **Au Ghana** la CAN est l'occasion d'organiser un aménagement sportif du territoire, et de tenter d'atténuer la forte polarisation de la ville capitale, en valorisant les spécificités de chaque ville impliquée dans l'événement. Laurie Magimel et Florie Coëdic ont ainsi analysé les bénéfices que chaque ville intermédiaire retirent de la CAN. La création de nouveaux stades dans les villes de Tamale et Sekondi a permis de combler un manque. Après l'événement, ces stades ont constitué non seulement des espaces sportifs, mais aussi des lieux culturels et de sociabilité. De même, le complexe hôtelier conçu pour la CAN 2008 sur le campus de l'Université de Tamale est devenu une résidence pour étudiants par la suite. Les opérations réalisées pour l'événement ont également contribué au développement du territoire. Ainsi, l'agrandissement de l'aéroport de Takarodi a permis d'accompagner une dynamique de développement accentuée par la découverte de ressources pétrolières. **A Pékin**, après des JO 2008 très centrés sur la ville elle-même, les JO d'hivers de 2022 changent d'échelle, et sont l'occasion de repenser le lien entre Pékin et ses régions limitrophes. Ils doivent accélérer le développement de centres secondaires censés désengorger le centre de Pékin. Cela se manifeste par des actions emblématiques telles que le déplacement de la municipalité à l'Est de la ville, la construction d'un nouvel aéroport au Sud, et le développement du tourisme de sport d'hivers dans la région au Nord de Pékin, Zhangjiakou, à travers l'installation d'une ville olympique, la création d'un réseau de transports publics, et la multiplication des stations de ski.

b) Etablir une vitrine ou entraîner une reconfiguration urbaine ? Si l'on se tourne à l'échelle de la ville elle-même, les stratégies visant à mettre l'événement au service du développement urbain sont souvent face à un dilemme. D'un côté, le coup de projecteur que l'événement apporte à la ville, la pousse à vouloir se montrer sous son plus beau jour. Cette tendance pousse les acteurs urbains à privilégier les centres historiques, les espaces sûrs et accueillants, et à masquer les marges qui renvoient une image de difficultés, de chaos, ou d'insécurité. Cette approche qui cherche avant tout à améliorer l'image et l'attractivité de la ville, tend à accentuer la fragmentation, et entraîne parfois des conséquences dramatiques : plusieurs rapports font état de déplacements de populations ou de « deguerpissement » de travailleurs informels. D'un autre côté, les villes peuvent faire des choix visant à apporter des services à des quartiers moins bien dotés, et contribuer à une plus grande équité territoriale. Les rapports donnent à voir différentes manières de négocier cette tension. **Au Cap**, la priorité semble avoir été de constituer une vitrine attractive et sûre. Plutôt que d'installer le nouveau stade à proximité des townships peuplés de populations de couleur favorables à l'équipement, la FIFA a préféré privilégier un quartier blanc et riche, malgré l'opposition des résidents. Le cas de **Huế** est également instructif, car la ville est parvenue à faire de son festival un levier pour mobiliser des investissements régionaux et nationaux afin de valoriser son patrimoine. Le statut de « ville festivalière » obtenu en 2007, pousse la ville à rehausser constamment la qualité de ses services, équipements et espaces publics. En 2014, avec le soutien d'un bailleur coréen, la ville a pu mettre sur pied un important projet de berges visant à établir une promenade et des circuits touristiques. Le festival accompagne donc la ville dans une spécialisation durable dans le tourisme culturel. Mais cela se traduit également par un coût social majeur : l'expulsion et le relogement d'environ 3000 familles « d'occupants illégaux ». **A Rio**, la ville a non seulement profité des JO pour revitaliser son centre ville, elle a également cherché à mener une politique de déconcentration, en articulant son projet autour de quatre clusters, et en utilisant les nouvelles infrastructures de transports et le village Olympique afin de faire émerger une nouvelle centralité à Barra a Tijuca. **La ville d'Abidjan** a vu dans les jeux de la Francophonie un moyen de se réaffirmer sur la scène internationale, au sortir de deux décennies de crises politiques à répétition. Les jeux tendent à se concentrer de manière privilégiée au sein de la ville dite « blanche », l'aire située sur le plateau et qui rassemble la plupart des équipements culturels et sportifs hérités de l'époque coloniale et de l'ère Houphouët-Boigny. Néanmoins, la création d'une nouvelle infrastructure, l'espace Canal aux Bois, au sein de la ville désignée comme « ville africaine » au temps de la colonisation, suggère un désir d'atténuer la fragmentation héritée de l'époque coloniale. Le projet de la CAN 2021 accentue cette dynamique, en prévoyant la construction d'un stade dans la périphérie Nord de la ville.

3. L'événementiel comme urbanisme transnational

Les villes se servent de l'événementiel pour s'affirmer sur la scène internationale et pour faire face à des enjeux globaux comme les défis environnementaux. Les grands événements constituent l'un des canaux dont elles disposent pour établir et diffuser des standards internationaux, et rendre visibles des innovations locales.

a) L'événement, catalyseur de l'internationalisation des villes. L'événementiel a pour objectif essentiel d'attirer et de constituer un lieu de rencontre et d'échanges. Cet effet d'ouverture ne se réduit pas au tourisme. Cela se traduit également par l'investissement, par les villes, du champ des relations internationales, jusqu'ici exclusivement réservé aux Etats. **(1) L'événement comme tremplin pour l'ouverture internationale.** Le cas du **Ghana** reflète l'utilisation de la CAN par l'Etat pour favoriser, par en haut, l'ouverture internationale des villes du pays. Cela passe par un aspect logistique tel que l'extension des horaires d'ouverture des frontières avec la Côte d'Ivoire, l'accueil de vols internationaux dans l'aéroport de Tamale,

ainsi qu'un aspect marketing, à travers la diffusion du programme télévisé hebdomadaire « Roadmap to Ghana 2008 » ou encore du Trophée Tour dans les pays de la région. **(2) La diplomatie des villes à travers les grands événements.** Historiquement, le système des grands événements est avant tout un système interétatique dans lequel la ville occupe un rôle marginal. Mais les rapports laissent entrevoir un rôle plus important pour les villes. Le cas de **Huế** est particulièrement emblématique. Le festival naît d'une opération de diplomatie culturelle, au départ interétatique, mais rapidement suppléée par une logique locale. Le festival de Huế tenu pour la première fois en 2000, a bénéficié de l'important travail de coopération culturelle conduit par le Centre du Français de Huế dès les années 1990, et accompagné par des coopérations décentralisées, impliquant notamment la région Poitou-Charentes. Cela a permis d'accompagner la ville dans la mise en valeur de son patrimoine et le développement du tourisme. Le succès du festival, qui a attiré dès la première édition plus de 400 000 touristes, lui a permis de s'autonomiser rapidement de la logique bilatérale France-Vietnam pour devenir une véritable plateforme culturelle asiatique, attirant plus d'un million de visiteurs et représentant plus vingt pays. Le cas de **Mexico** témoigne de l'utilisation d'un événement pour s'inscrire dans une dynamique internationale, à travers le développement de réseaux et la valorisation d'une image pionnière. La compétition de voiture électrique Formula E s'articule avec la tenue du forum Smart City, qui rassemble des entreprises et des acteurs publics de divers horizons afin de promouvoir la mobilité durable. Plus généralement les grands événements sont l'occasion de porter dans l'agenda diplomatique des éléments de l'agenda urbain tels que le problème de la pollution atmosphérique et l'urbanisme durable.

b) L'enjeu environnemental entre normalisation verte et mobilisation transnationale. Réduire l'empreinte écologique est devenu un défi central de tout projet de grand événement et les villes du monde entier cherchent à mettre en place des systèmes innovants pour une gestion de l'eau et des déchets plus durable ainsi qu'une minimisation des dépenses d'énergie. Depuis 2000, l'enjeu de la durabilité a été mis au cœur des Jeux Olympiques. Grâce à l'initiative *One planet olympic* de WWF un cahier des charges comprenant 76 objectifs pour des jeux olympiques durables a ainsi été mis en place. Mais l'impératif environnemental est souvent porté par une logique « top-down », voire autoritaire. **Pékin 2008** est particulièrement frappant : des mesures drastiques sont mises en place pour faire face à la pollution atmosphérique, telles que le déplacement de 200 usines, ou encore la transition accélérée du chauffage au charbon au chauffage électrique et au gaz. Néanmoins, Amélie Chalard ne manque pas de souligner que l'essentiel des progrès en termes de réductions d'émissions sont partis en fumée dès l'année suivant l'événement. Plus généralement, on voit l'investissement de cette question par de multiples clubs internationaux tels que C40, les porteurs de la Formula E, le CIO, la COP, qui s'efforcent d'établir des standards. Mais l'enjeu réside surtout dans l'appropriation de ces normes à l'échelle locale, pour dépasser le *greenwashing*. **A Marrakech**, l'organisation de la COP22 a pour objectif de consacrer le rôle clé des pays du Sud dans la question du changement climatique. Le roi du Maroc se sert de l'événement pour faire de la ville une vitrine verte, avec un plan de mobilité, de logements et d'énergie durables, ainsi que la création d'espaces verts. Le fait d'accueillir un événement international rassemblant 196 pays permet de multiples échanges entre acteurs étatiques et non-étatiques, et suscite de possibles collaborations. La ville de Marrakech a pu développer une ligne de bus électrique à travers un partenariat avec un groupe Chinois, et bénéficier d'expériences étrangères pour mettre en place un réseau de vélos en libre service. Mais un certain nombre de ces projets vitrines ne rencontrent pas les besoins des habitants, à l'instar des vélos en libre service, utilisés essentiellement par des touristes. Derrière cette façade verte, Harold King et Jules Le Moing insistent sur le rôle d'acteurs individuels, tels que l'entrepreneur Hamza El Baroudi, qui a mis en place un système de conversion de déchets en énergie, ou encore l'association de promotion du cyclisme Pikala Bikes.

Remarques de conclusion

Le rôle de l'urbaniste. Cette étude a souligné la pertinence du regard de l'urbaniste dans le débat sur les grands événements. Celui-ci ne se contente pas d'études d'impacts superficielles, mais cherche à intégrer l'événementiel dans le long terme et à le mettre au service du développement urbain durable et de l'équité territoriale. Ce rôle ne se réduit pas à des jugements catégoriques sur le caractère « positif » ou « négatif » des infrastructures de l'événement. Il consiste plutôt à rendre saillant les conséquences de ces événements sur le long terme. D'un côté, les frais de maintenances des infrastructures apparaissent souvent négligés, bien qu'ils engagent la communauté pour de longues années. D'un autre côté, il ne faut pas oublier le potentiel symbolique dont ces événements sont porteurs, leur capacité à rassembler des populations diverses autour de valeurs communes, et à construire une identité collective.

Remettre le citoyen au cœur de l'événementiel. S'il est un domaine dans lequel cette collection de rapports n'épuise pas le débat, c'est bien sur le volet civique. Cela apparaît d'autant plus étonnant que l'engagement citoyen a eu un impact déterminant dans la sélection des JO 2024-2028 : Boston, Hambourg, Rome, Budapest sont successivement sorties de la course à la suite de mobilisations citoyennes, portées parfois jusque dans les urnes. De nombreux rapports font état de déplacements de populations, mais la réaction des populations victimes est rarement évoquée. Des logiques d'état d'exception sont largement mobilisées pour passer outre les règles et imposer l'impératif de l'événement. Cette étude ouvre donc une question pour de futurs travaux : Comment donner plus de voix aux citoyens dans les grands événements ?