02

Ce livre raconte comment le système de production des équipements olympiques s'est mis en place dans l'urgence, avec ses vicissitudes et ses rapports de forces ; il explique pourquoi des acteurs très hétérogènes qui appartiennent à des cultures professionnelles différentes parviennent à collaborer dans une même « quête du graal » ; il témoigne de leur ressenti et décrit les instruments qui permettent de gérer les risques et de réguler les coopérations.

Demain, le changement climatique pourrait nous imposer d'avoir recours à un nouveau type de grands projets urbains. La production des équipements olympiques de Paris 2024 les préfigure.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PUCA

SOCIÉTÉ DE LIVRAISON DES OUVRAGES OLYMPIQUES

EPAU

14,90 €
ISBN : 978-2-35733-711-4

archibooks

02

TOUS EN PISTE

TOUS EN PISTE

Les acteurs de la fabrique olympique

Alain Bourdin, Hélène Dang Vu, Joël Idt
et Jules-Mathieu Meunier

Alain Bourdin
Hélène Dang Vu
Joël Idt
Jules-Mathieu Meunier

TOUS EN PISTE

Les acteurs de la fabrique olympique

Ce livre s'inscrit dans une série qui présente les travaux du programme de recherche Coubertin. Le présent volume s'appuie sur l'analyse de 61 entretiens longs réalisés entre fin 2020 et fin 2023 (d'autres ne sont pas encore analysés et d'autres rendez-vous sont en cours), ainsi que sur la documentation produite par les acteurs (recoupée autant que possible) et une revue de presse réalisée au sein du GIP EPAU.

Le plan général du livre a été établi collectivement. Une première version a été écrite par **Alain Bourdin**, pour l'introduction, le chapitre 1 et la conclusion, **Hélène Dang Vu** pour le chapitre 2, **Joël Idt** pour le chapitre 3, **Jules-Mathieu Meunier** pour le chapitre 4.

Une relecture attentive a été effectuée par **Hélène Peskine**, secrétaire permanente du PUCA et présidente du GIP EPAU, **Christophe Suchel** et **Martine Bourdarios** tous deux de la Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature, **Aurélie Sabatier** et **Antoine du Souich** de la SOLIDEO et **Sacha Dalis**, secrétaire général du GIP EPAU. Nous les remercions vivement de la précision et du caractère toujours positif de leurs propositions.

À partir de ces relectures nous avons procédé collectivement à un réaménagement du texte. **Alain Bourdin** a effectué les dernières mises au point.

Sommaire

9 L’acteur s’engage dans l’action
11 Dans le feu de l’action
16 Chapitre 1 : Un tableau et une théorie des acteurs
48 Chapitre 2 : La construction des systèmes d’action, de la candidature au projet
82 Chapitre 3 : Les JOP, une expérience unique ?
110 Chapitre 4 : Un dispositif de régulation puissant
141 Conclusion

148 Cahier photographique

Dans le livre précédent, nous exprimions notre perplexité de chercheurs devant un système qui nous paraissait si complexe que nous ne savions comment l'aborder, celui de la production de tout ce qui rend possible l'événement olympique et en particulier les équipements. Le travail d'enquête nous a appris que cette complexité était bien réelle, consubstantielle à ce type de projet, en particulier lorsque l'on ne se contente pas de viser la réussite de l'événement mais la qualité de ce qu'il laissera derrière lui, l'héritage matériel et immatériel. Parmi tous ceux qui participent à l'aventure, bien peu ont une vision d'ensemble et même les principaux responsables ne l'ont que partiellement, en fonction des problèmes qu'ils ont à traiter. Fabrice à Waterloo ! Et pourtant ce système de systèmes fonctionne et produit.

Plus que d'analyser les objets réalisés et encore plus l'événement, l'objectif central de notre recherche est de contribuer à la réflexion sur la manière de faire la ville de demain, donc l'organisation de l'action, ses outils (institutionnels, juridiques, techniques) et ses acteurs. On objectera que cela n'a qu'une importance relative au regard de la définition des objets qui devraient constituer la ville décarbonée. Mais comme le « changer les modes de vies » qui est souvent présenté comme une chose toute simple ouvre en fait sur une montagne de questions dont il faudrait s'occuper sérieusement, l'action de production de la ville ne découle pas mécaniquement des choix sur le contenu mais au contraire les conditionne et les met en forme.

De ce point de vue la production des équipements olympiques constitue une expérience unique et un laboratoire, qui permet en particulier d'interroger l'action publique, ses modalités et ses acteurs, en cherchant les innovations positives et les continuités plus utiles que ne le pensent des réformateurs pressés.

Dans le cas des jeux olympiques et d'autres grands projets, l'action se définit comme l'accomplissement d'un ensemble de tâches destinées à réaliser un objectif central, organisées et développées par les interactions entre des acteurs souvent très divers. Le résultat dépend de ce que sont les acteurs, de leurs réactions, de leurs initiatives, de la manière dont ils se servent des cadres formels qui leurs sont proposés ou en construisent d'autres, etc.

C'est donc d'abord aux acteurs et aux dispositifs de l'action que nous consacrons ce livre, dans la perspective de proposer des clefs de lecture pour se dégager des fausses évidences à leur égard. Le terme d'acteurs appartient au vocabulaire quotidien et les « jeux d'acteurs » reviennent comme un marronnier dans la littérature en urbanisme. De là un ensemble d'incompréhensions ou de confusions : la recherche s'efforce de lui construire un sens spécifique[1] en fait difficile à expliciter car il renvoie à des débats théoriques qui ont agité l'économie, la philosophie, la sociologie et presque

1. Alain Bourdin, Les nouveaux acteurs de l'urbanisme : renouveau ou fin de partie ? *Revue Internationale d'urbanisme N° 8* (Janvier – février 2020).

toutes les sciences humaines au vingtième siècle. En outre selon les sensibilités on se situe du point de vue de l'acteur individuel qui doit produire des décisions et leur mise en œuvre (en référence au modèle de la théorie économique classique), ou l'on considère des systèmes d'actions au sein desquels des acteurs interagissent ce qui donne une bien plus grande place à l'interaction dans l'analyse[2]. Enfin si certains limitent les acteurs aux individus, beaucoup d'autres, dont nous sommes, considèrent que toute organisation peut être un acteur si elle a des objectifs et une stratégie. Ainsi une ville n'est-elle pas « donnée » comme acteur mais peut se constituer comme tel et – quoiqu'on pense de leurs résultats – c'est bien ce qu'ont voulu provoquer les réformes successives de ces dernières décennies. Donc l'acteur est celui qui agit c'est-à-dire qui articule des moyens et des fins.

2. Pour fixer les idées, nous utilisons le terme acteur dans un sens très proche de celui que lui donnent Crozier et Friedberg dans *L'acteur et le système* (Seuil 1977). La différence entre agent et acteur peut également éclairer notre démarche : le premier n'a pas besoin de savoir ce qu'il fait ni de vouloir quelque chose de précis, le second *s'engage* dans l'action.

L'acteur s'engage dans l'action

L'histoire d'un grand événement comme les jeux commence souvent par l'initiative d'individus ou de groupes, au sein d'organisations existantes ou en dehors. Contrairement à ce qui se passe dans la mise en œuvre d'une politique publique classique, le projet n'entre pas dans les habitudes institutionnelles – ou du moins très secondairement – et très vite il suscite la création d'entités publiques ou privées *ad hoc*, qui en deviennent les acteurs. Ailleurs, un maire découvre un soir une information envoyée par « Terre de jeux 2024 » (un label délivré par Paris 2024 à des collectivités qui dans toute la France n'accueillent pas directement les jeux mais souhaitent pouvoir s'impliquer – avec quelques bénéfices) et il se met au travail avec ses services pour entrer, à un niveau modeste, dans le système des jeux : il devient un acteur. D'autres se mettent en ordre de bataille pour réaliser de grandes opérations, et parfois renoncent. Au quotidien l'avancement de la préparation (et en particulier de la production des équipements) repose sur la coordination d'une foule d'intervenants. Les jeux olympiques et paralympiques ont des dimensions matérielles, économiques, techniques, commerciales, politiques, environnementales, sociales, médiatiques (et même sportive !) mais ils résultent de l'interaction (coopération, coordination, conflits) entre des « entités » (organisations ou individus) qui s'engagent (avec toute l'ambiguïté du terme) dans l'action. Certains d'entre eux, éphémères, n'existeront que le temps des jeux, d'autres les vivront comme une grande aventure qui les entraîne hors de leurs habitudes, d'autres encore resteront plus proches du *business as usual*. En outre, comme il s'agit d'un événement exceptionnel, la mobilisation et le volontariat y tiennent une grande place, ce qui implique que les individus y soient particulièrement importants. En même temps les plus grandes entreprises françaises de l'immobilier et les institutions

les plus officielles (gouvernementales notamment) en deviennent des acteurs en ce qu'elles interviennent de manière spécifique pour les jeux en s'organisant pour cela[3].

À partir du moment où l'on admet que l'acteur existe dans un ou plusieurs systèmes, une première approche, que nous développons dans le chapitre I, consiste à comprendre ce qui produit les positions des acteurs. Or on verra combien cela pose de questions. Nous avons tenté d'utiliser le critère qui dans ce cas précis est à l'évidence le plus important et en apparence le plus simple : la proximité du « centre », autrement dit de l'événement. Mais considère-t-on l'événement sportif en lui-même ou la réalisation de l'ensemble du projet qui rend possible l'événement ? D'autres critères interviennent également dans la définition d'une position. On retient finalement quatre critères principaux : les acteurs se définissent d'abord par leur position dans le système institutionnel ; il y a l'État, les collectivités territoriales, les organisations sportives, les entreprises. Puis par leur proximité à la « ressource centrale » que constitue la réussite des jeux. Également par leur inscription dans une des grandes fonctions du système de l'organisation des jeux (qui comprend la production des équipements, le déroulement et la « phase héritage ») : créer les conditions d'existence de l'événement, l'organiser, l'accompagner, en assurer la logistique, développer l'héritage.

3. Une administration est souvent acteur dans différents champs mais pas dans tous ceux qu'elle touche. Pour une part de ses activités elle est chargée de gérer des procédures, donc plutôt un agent. Mais si elle « porte » quelque chose, si elle s'engage, elle devient un acteur du système concerné. L'analyse diffère si l'on considère l'échelle des individus : certains peuvent devenir des acteurs quand l'administration ne l'est pas d'autre rester des agents du système quand l'administration se mobilise. La situation des grands groupes n'est pas si différente.

Enfin par leur appartenance – ou non – à un « monde » professionnel ou social (celui du sport ou celui de l'immobilier par exemple) qui a ses logiques, ses valeurs, ses rapports de force, ses routines, et la place qu'ils y occupent.

Mais la position n'a de sens que dans son rapport au mouvement donc au déroulement de l'action.

Dans le feu de l'action

Ce mouvement comprend plusieurs phases : celle de l'engagement et de l'enrôlement tient une place essentielle dans la construction des systèmes d'action et dans la définition du rôle des acteurs, en particulier des plus importants d'entre eux. Au moment où commence la phase des chantiers olympiques, tout est en place et il n'y a « plus qu'à » gérer les aléas – qui n'ont pas manqué avec le COVID et surtout la crise économique liée à la guerre d'Ukraine – et les évolutions politiques, ainsi que plus récemment celles de l'opinion publique. Donc la phase de l'engagement est la plus largement traitée dans cet ouvrage.

L'action se déroule dans différents « couloirs » assez autonomes les uns par rapport aux autres et une série de liens « verticaux » eux aussi partiellement autonomes les uns par rapport aux autres les relient entre eux. Sans arrêt une lecture verticale à l'échelle d'un problème (comme la rédaction des conventions et contrats ou le respect des engagements environnementaux ou sociaux) et une lecture horizontale (à celle d'un site ou d'une organisation) peuvent cohabiter. Pour autant, l'unité existe dans le *mouvement*. Et le seul moyen de rendre compte du mouvement dans un écrit est le récit. Autrement dit pour rendre compte de l'unité d'un dispositif sans cesse en mouvement et qui se justifie par lui et sa quasi eschatologie[4] il n'y a rien d'autre à faire que raconter, ce qui n'a pourtant rien de simple dans la mesure où un récit est une reconstruction et demande de faire des choix. Le chapitre 2[5] montre les acteurs en mouvement dans deux phases de l'histoire de la production olympique : la candidature puis la structuration qui suit l'attribution. On voit alors fonctionner la dynamique des rapports de force, le rôle de personnalités éminentes, la construction des positions respectives, les systèmes d'actions en train de s'organiser et la manière dont une organisation-acteur se construit à travers les choix de modes d'organisation interne. Dans le prochain ouvrage nous raconterons la fin de l'histoire.

Le chapitre 3 montre également les acteurs dans le feu de l'action mais en privilégiant le « ressenti » et le rapport des acteurs aux systèmes d'action. L'action est une expérience et au moins pour une part une expérience très individuelle (sur le plan de la carrière par exemple) et celle de la production des équipements olympiques est d'autant plus intéressante qu'elle peut aider à comprendre ce qui pourrait se passer dans des projets présentant des caractéristiques proches par leur mode de fonctionnement, en particulier ceux liés aux enjeux environnementaux. Ce chapitre se tourne donc beaucoup plus vers les individus (même s'ils appartiennent à des organisations fortes et homogènes) que les autres.

4. Même s'il n'est pas tout à fait question des fins dernières (cf. Chapitre 1).

5. Ce chapitre s'appuie sur une frise chronologique que nous avons construite et fera l'objet d'une autre présentation, qui montre la complexité de l'action d'une autre manière et sans doute plus clairement qu'un texte.

Être acteur (à l'échelle d'un individu ou d'une organisation) c'est percevoir les autres acteurs, ce d'autant plus que personne ne voit l'ensemble, vivre l'interdépendance au quotidien, recevoir des injonctions contradictoires et essayer de les traiter, être sous le feu des projecteurs nationaux et internationaux, quand l'échéance se rapproche ou lorsqu'un journaliste d'investigation flaire un dossier à « sortir », jouer avec tout cela et aussi vivre une aventure exaltante, avoir le sentiment que parfois le temps s'arrête tant c'est intense. Enfin, pour bien des individus l'après-jeux n'a rien de clair surtout si l'on n'a pas d'emploi assuré et même dans ce cas. Pour les organisations cela se traduit par des enjeux de ressources humaines souvent complexes et qui seront ici évoqués.

On l'a dit l'action se définit par des acteurs mais aussi par des dispositifs, dont on parlera dans notre quatrième chapitre en termes de régulation, en référence aux théories systémiques de l'action organisée[6]. Mais le mot peut entraîner des incompréhensions. Ainsi dans notre esprit le dispositif de « supervision » mis en place par la SOLIDEO et que nous présenterons appartient-il à la régulation en étant à la fois contrôle, homogénéisation, coordination et animation. Ceci admit, la production des équipements olympiques a beaucoup utilisé des dispositifs existants, connus de tous, qui permettaient à chacun de trouver son rôle très rapidement. Elle a cependant produit des dispositifs nouveaux et c'est à eux que nous consacrons l'essentiel du chapitre.

Les dispositifs ici décrits relèvent d'abord de l'intervention spécialisée de certains acteurs qui disposent d'une réelle capacité « instituante ». C'est le cas de l'administration de l'État et en particulier du corps préfectoral ou des élus locaux et cela

6. Friedberg E. (1993), *Le pouvoir et la règle*, Seuil.

fonctionne notamment à l'échelle des sites. D'autres illustrent le « gouverner par les instruments[7] » avec d'un côté des outils juridiques et techniques d'abord destinés à gagner du temps (permis à double état) ou à intensifier le travail de conception (les workshops) avec un effet régulateur comme conséquence secondaire et d'un autre côté des dispositifs fortement régulateurs comme la supervision et la comitologie. La régulation par les tiers tient une place importante, avec ceux qui ont mission d'évaluer d'un côté (inspections générales et Cour des Comptes) fort présents dans le dispositif, et ceux qui sont là pour conseiller (comité d'éthique et comité d'audit). Une autre forme de régulation par l'extérieur pourrait être apportée par les usagers, notamment les riverains, mais on verra que s'il y a bien eu des contentieux qui ont fait évoluer le projet (au moins à la marge) et des concertations, il est difficile d'y voir un véritable dispositif de régulation.

On notera qu'au cours du livre le champ *d'observation* se réduit. Le premier chapitre considère l'ensemble des acteurs de l'événement, production, déroulement, héritage. Le deuxième et le troisième convoquent tous les acteurs de la production des équipements olympiques, le quatrième est pour l'essentiel plus nettement centré sur la SOLIDEO (société de livraison des ouvrages olympiques). Cela tient en partie au fait que, chercheurs sur et pour l'urbanisme, nous étudions principalement le processus de production des « objets » olympiques et de l'héritage, le premier chapitre étant surtout une manière de situer le contexte. Mais, en outre, la régulation est une tâche centrale pour la SOLIDEO et en particulier son exercice au quotidien. On ne pouvait éviter de la mettre au centre.

7. Cf. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès dir, 2005, *Gouverner par les instruments*, Presses de sciences Po.

Chapitre 01

Un tableau et une théorie des acteurs

Les jeux olympiques et paralympiques Paris 2024 mobilisent des acteurs de toutes échelles et de domaines très variés sur un territoire qui déborde largement Paris et l'Île de France.

1 - Multitude et diversité des acteurs

Ce sont d'abord les organismes dédiés : le COJOP Paris 2024 (comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques) sous l'œil attentif du CIO (comité international olympique) qui, même s'il n'est pas en France, pèse lourd, la DIJOP (la délégation interministérielle, poste de pilotage pour le compte de l'État) et la SOLIDEO qui doit fournir les équipements (ce n'est pas pour rien qu'elle s'appelle société de livraison). En outre divers organismes ont créé en leur sein des services dédiés : c'est ainsi que l'équipe chargée des jeux olympiques au sein de la ville de Paris (autour de Ivoa Alavoine déléguée générale aux jeux olympiques et paralympiques) compte une centaine de personnes.

Ensuite viennent les organisations sportives françaises, principalement une centaine de fédérations[8] (qui s'ajoutent au CIO et aux fédérations internationales). Si l'on compte les licenciés, les plus importantes sont celles de football, de tennis et d'équitation, mais le nombre de licenciés ne définit pas forcément leur richesse (plus liée aux droits de retransmission des compétitions et au sponsoring), leur puissance réelle et surtout leur degré d'exigence pour les jeux.

8. 109 membres du CNOSF (Comité National Olympique et Sportif Français) pour 180 000 adhérents selon le site du CNOSF mis à jour en juin 2023. Le CNOSF est signataire du contrat de ville hôte avec Paris et le CIO.

Même si en dehors de ceux qui ont affaire à elles et de quelques spécialistes on les connaît mal, les délégations nationales exercent pourtant une réelle influence et « consomment du territoire » notamment pour l'entraînement. Elles comprennent tous les athlètes mais aussi ceux qui les accompagnent. Elles interviennent pour choisir leurs lieux d'accueil et d'entraînement mais aussi pour leurs conditions de logement dans le village. Les petites délégations restent discrètes mais les plus fortes savent faire valoir leur point de vue auprès du COJOP.

Outre la ministre des jeux olympiques, le DIJOP et la SOLIDEO évoqués plus haut, l'État intervient à travers ses services dans différents domaines. Au départ par des études, par la participation au dossier de candidature, avec l'engagement du président de la République de l'époque, et par l'instruction des permis de construire et des autorisations environnementales. Il le fait également à travers les Inspections Générales pour redéfinir les termes du budget après l'attribution. Sans compter les divers rapports ou contrôles de la Cour des comptes, notamment celui de 2020 dont on aura l'occasion de redire l'importance. Les services de l'État apparaissent également dans différents sujets qui touchent ce qui se passe à l'extérieur des enceintes olympiques et en particulier sur les transports et la sécurité, sujet majeur de préoccupation au coût important comme le pointe le rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat (19/04/2023) qui constate qu'il ne dispose pas des informations suffisantes pour chiffrer une évaluation d'ensemble.

À travers ses préfets, l'État est un acteur très présent dans la préparation des jeux. Pendant les jeux, la préfecture de police devient - à travers la gestion de la sécurité - un acteur majeur.

Une foule de collectivités (3 000 selon Atout France) se trouvent concernées, de très peu à énormément, qui sont aussi bien des régions que des communes, des intercommunalités

et des départements, même si ces derniers restent plus extérieurs, à l'exception de la Seine-Saint-Denis. Elles interviennent sur des sujets très différents pour jouer un rôle central dans la production de l'événement et de ses espaces comme pour profiter de l'occasion et développer de l'animation, notamment autour de la pratique sportive.

Le label « Terre de jeux 2024 », attribué à 4 000 collectivités selon Atout France est un outil pour mobiliser des acteurs locaux à qui il permet de se lier à l'événement d'une manière ou d'une autre et éventuellement d'obtenir des financements.
Le secteur immobilier s'est fortement mobilisé pour la production de l'événement et l'on retrouve tous les grands groupes français, comme promoteurs, constructeurs et futurs gestionnaires d'un équipement (à travers leurs filiales ou partenaires), mais également de très nombreuses TPE-PME. Les métiers de l'immobilier sont également très présents dans les équipes de conception, chez les AMO (Assistants à la Maîtrise d'Ouvrage : programmistes, bureaux d'études techniques, etc.) et dans la maîtrise d'ouvrage.

On oublie parfois de mentionner les architectes, ne serait-ce que parce que les équipements olympiques sont trop divers – et très majoritairement déjà existants- pour qu'on puisse facilement identifier l'ensemble à l'œuvre d'un star-architecte. Pourtant les architectes sont nombreux et leur rôle important. On en compte 41 (plus leurs collaborateurs) pour le seul village Olympique. On en reparlera à propos du projet dans le prochain volume.

Vient ensuite une myriade de prestataires de services parmi lesquels se distinguent deux grandes catégories : ceux qui sont spécialistes des grands évènements, ce qui peut concerner des sujets aussi spécifiques que l'accueil des délégations et les manières de répondre à leurs multiples demandes, que l'on trouve surtout à Paris 2024, et ceux qui sont des acteurs du territoire, les deux

se recoupant rarement. Parmi les premiers les techniciens et gestionnaires de la transmission (télévisions etc.), hors ceux qui appartiennent aux chaînes et ne sont pas nécessairement spécialisés dans les grands évènements, mais aussi des bureaux d'études de planification (des évènements) etc. Les autres concourent habituellement à la vie quotidienne d'une grande ville et doivent livrer des prestations spécifiques à l'occasion des jeux (Orange dont les responsabilités sont particulièrement lourdes, EDF, la RATP etc.). Selon le consultant PriceWaterhouseCooper, lui-même conseil pour la gestion de 35 Sites, Paris 2024 travaillerait avec 2 500 à 3 000 prestataires spécialisés.

La diversité des situations

Les caractéristiques propres des 39 sites de compétition officiels[9] renforcent cette diversité.

Chacun d'entre eux génère son propre système d'acteurs, en fonction de ses activités habituelles, ses caractéristiques et son statut par rapport aux autorités locales (par exemple selon que sa gestion habituelle est indépendante ou dépendante d'une municipalité). Le système d'acteurs de Roland Garros ou du Parc des Princes diffère de celui des équipements essentiellement éphémères du quartier des expositions universelles – notamment celles de 1889 et 1900 - (Tour Eiffel, ponts, Grand Palais), qui eux-mêmes diffèrent des systèmes d'acteurs des sites du territoire Pleyel, Stade de France, CAO (centre aquatique olympique), ou de l'ARENA de la Porte de la Chapelle. Toute exagération est à exclure, car il existe une unité qui tient dans la volonté de réussite sur laquelle on reviendra, et que les acteurs les plus

9. Dans l'agglomération parisienne il y a 24 sites de compétition et 6 sites majeurs (impliquant des investissements importants) d'entraînement, plus les villages.

« transversaux », DIJOP, Paris 2024, SOLIDEO interviennent d'une manière ou d'une autre sur à peu près tous les sites et apportent de l'unité, mais cette spécificité des sites ne doit pas échapper. Il est normal que les gestionnaires de grands sites d'exposition comme ceux de la porte de Versailles ou de Paris Nord qui vont avant tout prouver leur technicité n'aient pas la même approche que ceux qui, par exemple dans les villages pensent d'abord à l'usage du site après les jeux, ou que les gestionnaires de sites voués au golf, au cyclisme sur piste ou au VTT, au tennis ou au football parisien songent d'abord au développement de leur sport. Cela donne des colorations particulières. D'autant que la réalisation de quelques adaptations olympiques sur un site existant (et connu) n'a rien à voir avec la mise en place d'un site totalement éphémère (comme sur le Champ de Mars) et encore moins d'un grand équipement complètement nouveau (les villages se rapprochant de cette catégorie dont le CAO et l'ARENA Porte de la Chapelle sont les seuls exemples « purs » dans les jeux de Paris, contrairement aux éditions précédentes).

Où s'arrêter pour définir les systèmes d'acteurs ?

Mais pourquoi ne pas parler d'autres acteurs, les opposants, les riverains, les hôteliers, les loueurs de Airbnb, les volontaires qui se sont inscrits par milliers (on en souhaite 45 000) etc. ?

Et aussi, pourquoi ne considérer que des organisations ou des groupes ? Pourquoi ne pas parler des individus ? Dans une telle aventure les personnalités comptent : Tony Estanguet, Amélie Oudéa-Castéra, Marie-Amélie Le Fur, Anne Hidalgo, Pierre Rabadan, Jean Castex (en tant que délégué interministériel et non premier ministre), Michel Cadot, Stéphane Troussel, Patrick Ollier, Nicolas Ferrand, pour n'en citer que quelques-uns mais aussi des architectes ou des ingénieurs, les premiers

notamment pour leur conception des villages ou de l'Arena Porte de la Chapelle ou leur invention de solutions pour passer de l'état des bâtiments pour les jeux à la situation d'héritage, les seconds pour toute une série de performances techniques (par exemple en ce qui concerne le réseau électrique dans le village) essentielles et presque invisibles. Mais aussi tous les jeunes professionnels (en particulier des jeunes femmes) qui se sont lancés avec enthousiasme dans la préparation de l'événement ou de la construction des équipements. Sans eux l'aventure n'était peut-être pas gagnée. On en reparle au chapitre 3.

Finalement pourquoi ne pas parler également des athlètes et du public, après tout ils seront les acteurs majeurs du spectacle ?

Décrire l'ensemble des acteurs des JO, c'est donc véritablement effectuer une coupe dans la société française et même au-delà. Une tâche qui finit par ressembler à la constitution d'une carte à l'échelle 1.

Définissons quelques critères qui permettent de sélectionner plus précisément les acteurs de la production des jeux olympiques et de l'héritage dont on va parler.

Des acteurs aux « passagers »

D'abord, dans cette foule se distinguent des acteurs et des « parties prenantes ». Les premiers agissent sur la production de l'événement et de l'héritage, alors que les parties prenantes sont simplement concernées, même si elles ne font rien. L'existence des jeux conduira ou pourrait conduire à modifier leur situation ou leurs comportements même si cela n'a rien à voir (au moins directement) avec la production de l'événement. Typiquement, les riverains ne sont pas des acteurs mais des parties prenantes dont la situation sera modifiée par l'événement, et qui deviennent des acteurs s'ils s'organisent en association pour faire modifier le projet.

Un fournisseur qui se contente d'avoir un marché et de livrer son type de prestation habituel appartient aux parties prenantes, mais s'il négocie avec l'organisation pour optimiser son intervention et éventuellement modifier sa prestation en fonction des jeux, voire faire changer quelque chose aux installations ou à l'événement, il devient un acteur.

Ajoutons une autre catégorie qui eut autrefois beaucoup de succès chez les politistes, celle de passager clandestin, celui qui bénéficie de l'action des autres sans y participer. Ici, il n'y a rien de clandestin et on parlera simplement de « passagers », ceux qui ont bénéficié d'une opportunité offerte par exemple, par des financements liés aux jeux pour refaire un stade. Cela s'applique aussi bien aux loueurs de Airbnb qu'à la plus grande partie du public, voire des athlètes pour qui l'événement est « l'occasion de ». Admettons que les passagers ne sont que de passage et que l'on en parlera peu ou pas. On réservera le même sort ou presque aux parties prenantes, sauf s'il y a de fortes raisons de faire une exception. Sans oublier cependant que le dispositif créé par le label « Terres de jeux » permet de recruter des passagers pour les rendre un peu plus visibles et les intégrer un peu plus au système d'ensemble sans en faire véritablement des acteurs de ce système. Il faudrait en outre analyser l'action des micro-acteurs à l'occasion des jeux olympiques et paralympiques. Dans beaucoup de contextes urbains les individus se contentent de faire la même chose que les autres en se comportant plus comme des agents dont l'action est organisée par le système. Dans d'autres ils élaborent des stratégies pour maximiser leurs profits, quels qu'ils soient. Ces stratégies individuelles peuvent produire des effets d'agrégation qui entraînent des conséquences inattendues. De tels phénomènes existent ou existeront certainement à l'occasion des jeux.

Donc, on se trouve devant une articulation très complexe (et à certains moments un enchevêtrement ou des ruptures) de systèmes d'actions. Surtout il n'y a pas comme dans le cas de

beaucoup de politiques publiques sectorielles, un dispositif de production et des destinataires clairement identifiés et délimités. Chacun, du moins beaucoup, peut estimer qu'il participe à la production de l'événement et tout le monde en est peu ou prou destinataire. C'est d'ailleurs l'histoire que raconte la communication de l'événement et c'est aussi ce que facilite la stratégie de dispersion (même si elle n'a pas que cet objectif) adoptée par les organisateurs. C'est une manière de faire des JOP un bien commun.

Mais cette vision d'ensemble prend des colorations différentes selon le secteur considéré. Elle vaut surtout pour la dimension sportive et l'ensemble des animations prévues pendant les jeux. La production des équipements et tout particulièrement des villages et de ceux qui sont complètement neufs respecte plus des logiques d'organisations classiques, en circuit beaucoup plus fermé (entre spécialistes) et un découpage très précis des systèmes d'action.

2 - Fragmentation et force de la ressource centrale

Bref, une constellation d'acteurs hétérogènes qui devrait générer une foule de dysfonctionnements et qui en fait ne fonctionne pas si mal.

Mais c'est le paradoxe des jeux olympiques et paralympiques : une foule d'acteurs dont la plupart n'ont aucune vision d'ensemble du dispositif auquel ils participent dans un système très fragmenté uni par la quête d'un « graal » qui permet au système de fonctionner de manière cohérente.

Ici un détour théorique s'impose qu'une anecdote politique permet d'introduire.

Dans son discours du 8 mars 1918 à la chambre des députés, Clémenceau s'écrie : « Ma politique étrangère et ma politique intérieure, c'est tout un. Politique intérieure, je fais la guerre ; politique extérieure, je fais toujours la guerre. Je fais toujours la guerre ».

Cette citation nous incite à nous arrêter un instant sur les divers dispositifs d'organisation de l'action collective. Les objectifs n'y tiennent pas toujours la même place : dans l'affaire des fusées de Cuba, longuement analysée par la littérature scientifique, ils sont centraux, puisque le risque est de déclencher une guerre mondiale ; dans d'autres cas, le bon fonctionnement du système (ou la « paix sociale ») a plus d'importance que ce qu'il produit réellement, c'est parfois le cas dans les politiques sectorielles. Dans d'autres cas la multiplicité des objectifs et pas seulement des domaines d'activité est consubstantielle à l'organisation : c'est le cas des collectivités locales dans l'exercice de leurs multiples compétences. Avec les Jeux on se trouve devant un cas où c'est l'objectif même qui donne le sens. Ceci rejoint les analyses que Bourdieu a consacrées au prophétisme religieux puis à la conceptualisation de la notion de champ.

Bourdieu[10] explique qu'un champ se structure autour d'une ressource centrale, dans le cas du champ religieux le salut de son âme. En d'autres termes dans les configurations que peut prendre l'organisation de l'action, il en est au moins une qui vise à produire une ressource d'une importance vitale ou majeure, donc plus importante que la réalisation d'un objectif comme en fixe par exemple la planification, qui peut ne pas être réalisé complètement et qui cohabite avec d'autres objectifs, et le contraire d'une action de gestion, de maintenance, de veille qui vise à faire

10. Pierre Bourdieu, Genèse et structure du champ religieux *Revue française de Sociologie*, XII, 1971, 295-334.

fonctionner le système, sans le changer ou en le changeant peu. Les jeux olympiques et paralympiques appartiennent clairement à la première catégorie. La ressource centrale (le salut ou la victoire) c'est que les jeux puissent commencer à la date prévue et qu'ils se déroulent dans les conditions prévues. Il ne s'agit pas simplement d'une contrainte (les délais et les programmes que l'on trouve dans tous les projets et que l'on respecte plus ou moins) mais de ce qui fonde radicalement l'action et définit la position des acteurs les uns par rapport aux autres. On montrera comment cela fonctionne.

Dans le cas des jeux de Paris il semble que la référence à l'héritage renforce la valeur de la ressource centrale.

Comme le montre le livre récent de Flyvjberg et Gardner[11] ce type de configuration reste relativement rare dans le monde des grands projets : les grands projets industriels se focalisent généralement sur un seul objet (l'EPR par exemple) avec une élasticité bien plus grande de la temporalité et du budget et même si la communication les assimile à la quête du graal il s'agit quand même pour les acteurs de concevoir et de réaliser un plan qui s'inscrit dans une évolution des technologies ; les grands projets urbains rassemblent une diversité d'éléments qui ne forment pas un objet unique et n'ont pas besoin d'arriver tous ensemble. Il n'y a pas vraiment de ressource centrale mais plutôt une tâche, le projet, que l'on réalise de manière satisfaisante ou non. En revanche, les grands championnats et les expositions internationales présentent des caractéristiques proches de celles des jeux olympiques, avec d'ailleurs des cérémonies d'ouverture qui ont quelque chose de liturgique.

11. Bent Flyvbjerg, Dan Gardner 2023, *How big things get done* Macmillan.

Si les acteurs sont plus ou moins proches de la production de la ressource centrale, cette proximité présente pour une part un caractère géographique. Les choses ne se jouent pas de la même façon à Marseille (un site avec des travaux importants), en Seine-Saint- Denis ou à Châteauroux.

Cette force de la ressource centrale contraint l'organisation. Il ne s'agit pas comme dans le modèle de la poubelle (*garbage can*) que les Américains ont dit-on inventé pour parler du fonctionnement des universités, que les solutions rencontrent les problèmes par hasard comme les ordures se rencontrent dans une poubelle.

Évidemment la ressource centrale s'opérationnalise en objectifs classiques, en objets, en plannings etc. mais le temps n'est pas seulement une contrainte forte, il est consubstantiel au projet : dans un grand projet habituel, un mois de retard peut créer des difficultés sans dévaloriser radicalement le projet. Ici, ne pas être prêt à temps c'est perdre la valeur olympique. Et cela irradie l'ensemble de la démarche au-delà des acteurs les plus importants. On montrera plus loin (notamment chapitre IV) comment cela fonctionne.

Le système de production de la ressource centrale est très large et relativement décentralisé dans le cas des jeux de Paris, par la multitude des maîtres d'ouvrage des équipements. Mais il n'est pas fait pour que l'on puisse y entrer ou en sortir à son gré, sauf les « passagers ». Chaque acteur (ce qui n'est pas vrai pour les parties prenantes) se définit en grande partie par sa position dans une chaîne de production soit verticale (hiérarchique ou fonctionnelle) soit horizontale (par exemple à l'échelle d'un site), et par les relations qu'il entretient avec d'autres acteurs. La prise de décision concernant les modifications de programme se fait plutôt dans une chaîne verticale (selon une logique montée-redescente) alors que la logistique de chantier se gère principale-

ment dans une chaîne horizontale. De la même manière, la définition des programmes implique une chaîne essentiellement verticale alors que la réalisation du chantier est horizontale.

3 - Grandes fonctions et mondes d'acteurs

Les grandes fonctions qui définissent les acteurs

Toutes ces chaînes s'inscrivent dans l'une ou plusieurs des cinq grandes fonctions dans la production de l'événement (qui se démultiplient en sous-fonctions) et correspondent à des grands types de tâches et à des grands systèmes d'action dont on reparlera :

- Produire ce qui rend l'événement possible, principalement les équipements (donc les chantiers). Cela concerne aussi bien les équipements durables qui entrent dans l'héritage que les équipements éphémères, et donc la construction ou l'aménagement des espaces olympiques mais aussi leur équipement en réseaux et l'aménagement des espaces publics ;

- Organiser et gérer l'événement, en tant qu'événement et en tant qu'activité sportive. Travail de planification, de mise en place des installations nécessaires – celles qui ne sont pas destinées à durer après l'événement[12] -, de communication. Une grande partie de la planification est consacrée à la gestion des flux, et il y en a beaucoup, ceux de la billetterie, ceux des hommes (spectateurs, athlètes, techniciens divers, journalistes, VIP etc.), alimentation et produits divers. Sans compter ceux du chantier qui s'inscrivent dans la première fonction et font de la logistique du chantier un sujet majeur.

- Accompagner l'événement, l'enraciner dans un territoire. C'est typiquement le cas de l'action du département de Seine-Saint-Denis qui organise un ensemble d'actions pour « redoubler » l'événement (au-delà de l'installation de fan zones) au profit des habitants de son territoire. Dans cette fonction, que l'on se trouve en île de France ou ailleurs, le rôle des collectivités est essentiel.

- Fournir la logistique, celle qui entoure l'événement et qui assure son fonctionnement quotidien, en particulier l'énergie et les télécommunications, mais aussi la logistique de proximité. Saint-Quentin-en-Yvelines accueille une série d'épreuves cyclistes, au vélodrome et sur la colline d'Élancourt. La SOLIDEO assure les travaux des équipements mais les communes devront s'occuper de l'accueil des spectateurs et par exemple ramasser les ordures. Tout ce qui se passe à l'intérieur des sites olympiques relève de l'organisation et de la gestion de l'événement, en revanche ce qui se passe à l'extérieur, donc la sécurité dans l'espace public, les transports etc. appartient à la logistique périphérique.

- La production de l'héritage reste la plus difficile à identifier car elle se mêle souvent aux précédentes, en particulier à la première. Elle se développera également après les jeux, au moment des travaux d'adaptation qui dureront au moins quelques mois. Elle concerne des acteurs politiques, des opérateurs immobiliers et

12. On reviendra au chapitre 3 sur le partage des responsabilités entre le COJOP et la SOLIDEO, le premier étant en principe chargé de tout ce qui est éphémère et la seconde de tout ce qui doit durer. Quand il s'agit de la faire fonctionner au quotidien cette distinction n'est pas aussi évidente qu'il y paraît.

d'autres, notamment dans des secteurs tels que la mobilité[13]. Lorsque des professionnels en train de construire un équipement le décrivent à partir de ce qu'il sera dans son aménagement et son fonctionnement après les jeux olympiques et paralympiques, ils sont évidemment dans la fonction de l'héritage. Mais en même temps ils doivent d'abord produire ces équipements pour les jeux, en interaction avec des utilisateurs sportifs qui admettent difficilement que telle partie de l'équipement ne va pas être utilisée pendant les jeux car elle correspond aux besoins de l'héritage. S'il n'est pas attentif, l'observateur peut complètement ignorer cette double dimension.

Dans chacune de ces fonctions on trouve des objets de forte intensité et d'autres de faible intensité, ceux qui sont très visibles et indispensables aux yeux de tous et ceux qui semblent sans importance ce qui en fait n'est parfois que partiellement vrai. Les parcours olympiques, ceux empruntés par les marathons, les épreuves cyclistes etc. doivent être mis aux normes olympiques, ce qui veut dire refaire des revêtements, déplacer quelques signaux et quelques autres travaux. Dans ce cas, l'organisation de la supervision (cf. Chapitre 4) est moins contraignante que pour les grands aménagements. Ce n'est au centre ni des actions de la SOLIDEO ni de celles des collectivités concernées et pourtant les exigences du monde olympique sont tout aussi fortes. Dans ce cas presque tout repose sur la confiance entre les acteurs concernés. Au contraire, même s'il existe des relations de confiance, en ce qui concerne les équipements de forte intensité comme ceux du village olympique ou du CAO, la complexité et l'urgence limitent considérablement les arrangements entre acteurs qui doivent en tout cas s'inscrire dans le système juridique technique et financier d'arbitrage, avec des conditions d'arbitrages et des marges d'arrangements qui sont encadrées par un dispositif contractuel (conventions d'objectifs).

Chaque fonction y compris la sécurité des chantiers a ses acteurs stratégiques : la SOLIDEO pour l'ensemble des équipements pérennes et en particulier ceux dont elle exerce la maîtrise d'ouvrage (et pas seulement la supervision), donc pour la première fonction et dans une grande mesure la cinquième ; le COJOP (Paris 2024) pour la deuxième fonction et bien au-delà (on y reviendra) ; la ville de Paris pour la troisième fonction : en fait celle-ci est partagée entre beaucoup d'acteurs compte tenu de la diversité des implantations et l'État en est un acteur central, mais en dehors des strictes questions de sécurité pour lesquelles il se trouve en première ligne, c'est bien la ville de Paris qu'on « attend », pour les locations saisonnières, la circulation automobile, les transports en commun (même si Paris n'y est pas pour beaucoup et la Région beaucoup plus), la fluidité autour des sites et finalement un peu tout. Pour l'héritage on citera plutôt les collectivités territoriales (y compris la Métropole du Grand Paris) et en particulier Plaine Commune mais sauf pour les spécialistes (élus, professionnels ou militants) leur visibilité sur ce sujet reste relative. Paradoxalement ce qui a le plus d'importance pour les habitants, l'héritage, reste un peu à l'arrière-plan. On verra ce qu'il en advient après les jeux.

Ainsi les critères qui permettent de caractériser les acteurs se mettent-ils en place, mais il reste encore à dire à quel monde appartient l'acteur.

13. On a choisi de ne pas intégrer le système de production du métro du Grand Paris à celui des jeux olympiques. Les relations entre les deux en termes d'objectifs sont évidentes et l'héritage en dépend largement, mais il s'agit de deux systèmes parallèles qui cheminent chacun de leur côté.

Des mondes qui se connaissent peu, ou pas.

En effet, à la première approche (voir volume 1) on était frappé par le fait que les acteurs appartenaient à des mondes très différents même s'ils étaient conduits à échanger, à se coordonner et plus rarement à coopérer. Cette analyse a été confortée par la suite de l'enquête.

L'idée d'un « monde » ne suppose pas que des intérêts différents : on peut appartenir au même monde et se trouver en situation de concurrence ou d'opposition. Par exemple, entre les équipes de maîtrise d'ouvrage, les architectes et les entreprises de bâtiments ou les promoteurs, les conflits ou les divergences ne manquent pas ; ils n'en appartiennent pas moins au même monde, celui de l'immobilier. Les mêmes professions d'origine s'y croisent, les enjeux et les modes d'organisation également, les risques courus se recouvrent, et, même s'il y a des différences entre cultures, elles se rejoignent à un moment ou un autre.

Quatre mondes principaux cohabitent dans l'aventure des jeux olympiques : celui des acteurs publics, État et collectivités ; celui de l'immobilier au sens large (symbolisé par le rôle central du chantier), celui du sport et celui de l'événement. Même si les deux derniers sont liés, ils n'en restent pas moins très différents par le profil des acteurs (collectifs et individuels), les savoir-faire mobilisés et les manières de concevoir les objectifs.

Le monde de l'immobilier

Il s'organise autour des différentes séquences qui font le processus de production et ne se succèdent pas nécessairement de manière linéaire : élaboration du projet (à partir d'un ensemble d'exigences qui viennent au moins pour une part d'autres « mondes »), mise en place du cadre juridique et financier (aussi bien vis-à-vis du droit de l'urbanisme que de la répartition des tâches et des risques

entre acteurs), réalisation et éventuellement gestion. À l'intérieur de ce monde, plusieurs enjeux dominent, celui de l'innovation, du respect des exigences environnementales et de la responsabilité sociale des entreprises y compris la sécurité des chantiers, lesquelles peuvent mettre en cause des manières traditionnelles de gérer le personnel sur les chantiers. D'un autre côté le financement passe en grande partie par des investisseurs immobiliers et par exemple à l'été 2021 quand un grand investisseur canadien s'est désisté le sujet a été très central, au moins en ce qui concerne le village des athlètes. Cela concernait certes des financiers, mais ceux qui opèrent dans le secteur de l'immobilier et c'est bien tout ce secteur - en tant que monde - qui a vibré à cette occasion.

Il existe deux manières de comprendre ce monde : dans une chaîne verticale, à partir des grands opérateurs ou investisseurs qui structurent l'ensemble et participent à l'élaboration des compromis avec les organisateurs des jeux et les producteurs de l'espace olympique, on se rapproche alors d'une analyse en termes de secteur d'activité. Ou bien à partir des professions et de leur écheveau. Dans ce monde, certaines professions ont encore une forte identité, ne serait-ce que les ingénieurs et les architectes. Cela ne les empêche pas d'exercer des fonctions très différentes : architecte qui devient aménageur, ingénieur (doté d'un Master of Business Administration) qui se tourne vers la dimension financière et commerciale etc. Les professions constituent des réseaux horizontaux entrecroisés. On doit alors interroger les cultures professionnelles (et parfois le folklore, pour le meilleur et pour le pire) et des formes de relations sociales et de sociabilité.

Les chantiers olympiques ont été l'occasion de modes d'organisation spécifiques obligeant à développer de nouvelles formes de coordination entre acteurs de ce monde. Par exemple, une innovation juridique importante, le permis de construire à double état (pour les jeux olympiques et pour la situation d'héritage) obligeait les équipes à modifier leurs manières de travailler.

Enfin les chantiers olympiques constituent également une vitrine pour les grands groupes (plus que pour les architectes) même s'ils n'y trouvent pas que des avantages.

Pour ce monde la « ressource centrale » intègre probablement la réputation (donc l'accès aux marchés) qui découle de la réussite.

Le monde sportif

Pour l'essentiel il a été présenté plus haut à partir de ses institutions centrales : les fédérations et les délégations, qui sont dans leur logique propre et ont fortement tendance à ne pas s'occuper du reste, le CIO, Paris 2024 (le COJOP) et le CNOSF[14]. Ajoutons que cet ensemble participe sans cesse à un processus normatif, dont il faut mesurer l'importance.

Le livre de Daniel Denis[15] *Aux chiottes l'arbitre*, repris récemment par des associations qui contestaient la coupe du monde au Qatar n'était pas à proprement parler un texte modéré. Il défendait la thèse d'une normalisation réalisée par les multiples règlements sportifs en y voyant aux origines un outil de l'impérialisme britannique qui y avait imposé ses modèles. Il n'est pas besoin d'adhérer à cette interprétation, d'ailleurs nullement gratuite même si formulée avec violence, pour constater que les règlements ne cessent d'envahir le sport, qu'ils concernent le comportement des athlètes, les conditions de validation des records, les caractéristiques des lieux de compétition, sans parler des règles propres aux différentes disciplines, par exemple celles du rugby qui changent sans arrêt. Cette dimension s'exprime également dans des exigences très précises concernant le logement

14. Et son équivalent féminin : CPSF.

15. Daniel Denis *Aux chiottes l'arbitre* Politique aujourd'hui, 1978.

des athlètes[16] et tout cela pèse assez fortement sur la production de l'événement – on pourrait aussi évoquer tout le système normatif concernant la transmission de l'événement, d'abord par la télévision et la vente des droits.

Au centre, la compétition, ses athlètes et ses grands notables, à la périphérie les sportifs et responsables des politiques sportives et des équipements dans les collectivités ainsi que les gestionnaires. Pour cette périphérie, l'héritage constitue souvent un enjeu très important qui, outre l'intérêt de la rénovation des équipements, tourne autour des pratiques sportives amateurs et de leur financement, du sport dans la ville, de la santé et moins du sport de compétition. Un spécialiste de la programmation d'équipements sportifs nous dit même qu'il constate une certaine désaffection – en particulier chez les jeunes- sur cette dernière dimension.

Le monde de l'événement

La spécificité des jeux olympiques, comme celle d'une exposition internationale ou d'une coupe du monde de football ou encore d'un événement religieux présidé par le pape n'empêche pas qu'il s'agisse d'événements. Il existe des spécialistes des événements olympiques et sportifs en général qui sont liés au monde du sport en connaissent bien les normes et les arcanes, la vision du monde et le fonctionnement mais lui restent quand même périphériques sauf s'ils ne s'occupent vraiment que d'événements sportifs. C'est le cas des journalistes très spécialisés qui appartiennent vraiment au monde sportif. Mais le monde de l'événement (de l'évènementiel !) présente en lui-même des caractéristiques fortes. Les méthodes d'organisation, les multiples sous-traitants et fournis-

16. Dont l'évolution historique est bien documentée avec quelques dates marquantes telles que le passage à la mixité des villages lors des jeux d'été de 1984.

seurs, avec les formidables innovations technologiques en matière de son et d'images qui ont marqué les dernières décennies, sont à peu près les mêmes quel que soit le sujet de l'événement. Que l'on travaille pour la *fashion week* ou pour un congrès médical, on fait à peu près la même chose même si l'on travaille avec des partenaires très différents auxquels il faut s'adapter. Les bureaux d'études qui jouent le rôle d'assistants à maîtrise d'ouvrage dans l'organisation des grands évènements partagent (ou se disputent) un ensemble de savoir et savoir-faire spécifiques.

Les grandes entreprises de communication travaillent pour tout le monde et font aussi bien des campagnes politiques que la promotion des macaronis ou du dernier SUV électrique. Pour eux les sportifs sont des clients parmi d'autres, même si les JOP sont suffisamment prestigieux- sans parler de l'importance du marché- pour qu'on leur réserve un traitement un peu spécial.

Le monde de l'action publique

La définition de ce dernier monde est un peu plus contre-intuitive. Il rassemble des groupes d'acteurs qui semblent s'opposer et affirment fortement leurs différences, les politiques – le monde politique - celui de l'administration d'État et en particulier de la haute administration, les collectivités qui, outre qu'elles n'ont pas les mêmes intérêts, les mêmes compétences juridiques, les mêmes pouvoirs, sont de taille extrêmement différente. Cependant tous ces acteurs partagent une caractéristique centrale : ils produisent l'action publique, que ce soit en préparant et votant[17] les lois – les deux lois olympiques notamment – en établissant des procédures et en s'occupant de les faire fonctionner, en définissant des « politiques publiques[18] » locales et bien d'autres choses. De ce fait ils sont sans cesse en interaction, se réfèrent fortement les uns aux autres et se connaissent bien. Ils forment véritablement un monde dont les logiques de fonctionnement sont très fortes, au point qu'il fallait veiller à ce qu'elles ne perturbent pas le déroulement du projet.

Ajoutons qu'il existe à l'échelle du projet, des sites ou d'autres éléments d'action publique des dispositifs de décision. Ceux-ci rassemblent des acteurs mais également des « décideurs » extérieurs au système de production, souvent en position d'arbitres : l'arbitre est sur le terrain comme les joueurs mais ce n'est pas un joueur. C'est ce qui caractérise souvent la situation des préfets, bien que certains (notamment dans le département le plus mobilisé, la Seine-Saint-Denis) aient dépassé ce rôle pour devenir des porteurs de projets, et si le premier ministre a pris quelques décisions essentielles (par exemple pour confirmer la construction du village des médias), il restait ce faisant un premier ministre qui prend une décision et l'inscrire parmi les acteurs n'aurait pas beaucoup de sens.

À partir de ces éléments, il est possible d'établir une typologie des acteurs et de s'arrêter sur des exemples illustrant les différents types.

17. On pourrait soutenir que les parlementaires font partie des acteurs de la production de jeux. On laissera cette question ouverte mais si on cherchait une réponse précise on trouverait sans doute que certains on fait leur travail de parlementaire habituel et que d'autres se sont fortement investis dans la démarche et peuvent effectivement entrer dans la catégorie des acteurs.

18. Au départ le concept de politique publique est clairement défini (voir les différents manuels de politiques publiques) comme ce qui est l'apanage de l'État. Une évolution postérieure à la décentralisation et assez discutable fait qu'on a tendance à l'appliquer aussi à toute action publique choisie et cohérente sur la durée dans les collectivités.

4 - Une typologie

On qualifie donc un acteur :

- Par son importance dans l'élaboration de la ressource centrale, ce qui dépend d'abord du caractère stratégique de sa ou ses missions mais aussi de ses pouvoirs, de l'importance de ses investissements financiers et de ses capacités d'expertise. On reviendra sur le cas de deux acteurs très visibles qui ont une importance majeure dans l'élaboration de cette ressource, mais sous des formes très différentes : Paris 2024 et la SOLIDEO.

- Par son inscription dans un des mondes identifiés, ce qui implique en général un ensemble de manières de faire, de savoirs, d'organisation des entreprises, de réseaux et finalement de culture professionnelle et de mentalité. Certains acteurs (par exemple les fédérations sportives) ne fonctionnent que dans le cadre de leur monde, alors que d'autres se situent plus à la périphérie ou au carrefour de plusieurs mondes.

- Par la fonction dans laquelle il se situe et dont dépend sa « durée de vie » ou sa période d'investissement majeur. Les acteurs de la gestion de l'événement restaient relativement dans l'ombre en 2021, aujourd'hui on les trouve de plus en plus en première ligne, alors que les acteurs de l'héritage restent en demi-teinte.

- Par leur situation dans des relations plutôt verticales ou horizontales. Les grands acteurs combinent souvent les deux, les acteurs de chantier sont plus souvent dans des relations horizontales et la longue procession des sous-traitants et intervenants divers dans des relations verticales, avec une visibilité faible ou nulle de l'ensemble.

À partir de ces critères on établit une typologie simple des acteurs :

- Les opérateurs synthétiques
Ils intègrent les interventions de divers acteurs, les coordonnent, les mettent en ordre. Ils sont les principaux garants de la production de la « ressource centrale ». Ils sont centrés sur plusieurs fonctions (même la SOLIDEO qui est certes centrée sur la production des équipements, donc ce qui rend possible l'événement, mais également sur l'héritage). Ils ne sont pas enfermés dans un des mondes mais doivent – plus ou moins selon les cas - parvenir à les faire se comprendre - un peu - et dialoguer. Ils structurent des relations hiérarchiques et horizontales et ils doivent en avoir la capacité. La SOLIDEO, Paris 2024 et dans une moindre mesure la Ville de Paris jouent incontestablement ce rôle, chacun avec une configuration spécifique. Au moins une intercommunalité peut être intégrée dans ce groupe avec quelques nuances : Plaine Commune. Au fil des années (cf. infra) la Métropole du Grand Paris a fait en partie sa place dans ce groupe.

Il reste un cas un peu particulier, celui d'une structure peu nombreuse, qui ne produit rien directement et pourtant essentielle dans le travail de synthèse en raison de sa capacité d'arbitrage : la DIJOP. D'une certaine manière la structure du jeu d'acteurs dans le projet des jeux olympiques rappelle celle de la construction du parc Disney à Marne la vallée : d'un côté un acteur extérieur très puissant qui « tient » la réussite d'un grand projet de loisirs, l'événement des jeux avec le CIO et le parc avec Disney (qui en est quand même le constructeur alors que le CIO ne construit rien). De l'autre un opérateur public qui produit des équipements (EpaFrance d'un côté, la SOLIDEO de l'autre) et enfin les collectivités locales (très faibles dans un premier temps à Marne la vallée alors que Paris est au centre dès le départ). Dans les deux cas le délégué interministériel tient une place spécifique, sans doute difficile à comprendre de l'extérieur,

qui fait de lui le représentant de l'État gouvernemental qui se distingue de l'État opérateur. Michel Cadot l'actuel DIJOP (novembre 2023) était précédemment délégué interministériel au projet Euro Disneyland. On verra au chapitre III les limites au rôle d'opérateur synthétique de la DIJOP.

Enfin, on rangera l'administration centrale dans cette catégorie car, même si elle ne présente pas toutes les caractéristiques de l'opérateur synthétique et ne « produit » rien son intervention est importante ou décisive en matière de financements, de production de normes et d'héritages.

- Les grands opérateurs
Leur intervention est importante pour la production de la « ressource centrale », mais concerne des sites spécifiques ou des secteurs de l'action bien délimités. Ils interviennent sur différentes fonctions dans des relations plutôt horizontales. Ils sont inscrits dans un monde précis et ne sont pas supposés avoir une vision d'ensemble du processus. On y trouve les grands groupes de l'immobilier, les grands investisseurs publics et privés (Banque des Territoires en particulier), les grands maîtres d'ouvrage (outre la SOLIDEO et la ville de Paris), des grands prestataires tels que Orange et EDF. Dans la production de l'événement les médias s'imposent comme grands opérateurs, plus précisément ceux qui bénéficient d'importants droits de transmission.

- Les partenaires
Contrairement aux précédents ils n'interviennent pas dans la production des objets ou services olympiques mais développent des activités propres parallèles qui seront indispensables, nécessaires ou utiles aux jeux. Avec le système de production de l'événement ils entretiennent des relations plus ou moins directes qui sont souvent hiérarchiques en ce sens qu'elles passent par la sphère de la décision. La RATP, la SNCF entrent dans cette

catégorie. En ce qui concerne l'administration d'État, en particulier à l'échelle régionale, l'analyse est plus compliquée. En effet l'investissement du corps préfectoral mentionné par plusieurs de nos sources conduit en particulier la DRIEAT (Direction Régionale et Intergouvernementale de l'Environnement, de l'aménagement et des transports) à se comporter en acteur, mais l'État, hors les organismes dédiés (SOLIDEO) et de certains services du Ministère de la Transition Écologique reste plutôt un partenaire. La police représente typiquement un partenaire important, qui échange beaucoup avec le dispositif de production de l'événement mais lui reste extérieur. Et si un certain nombre d'acteurs sportifs s'inscrivent dans les deux premiers types, d'autres restent des partenaires. C'est dans une large mesure le cas des fédérations sportives, le principe étant qu'entre elles et l'action il y ait Paris 2024 et les spécialistes de programmation sportive travaillant pour les maîtres d'ouvrage.

- Les gestionnaires de sites
Ils sont peu visibles aujourd'hui. Ils tiennent une place importante dans l'élaboration de la ressource centrale mais cela semble se jouer plus dans le déroulement que dans la préparation des jeux. Ils s'inscrivent dans des relations plutôt horizontales et au carrefour du monde sportif et de celui de l'événement. Ils n'interviennent en général que dans la fonction de gestion pendant l'évènement. Apparaissent également les futurs gestionnaires de site, qui, par leur présence dans les groupements qui produisent les équipements olympiques, contribuent à la définition même de l'héritage. C'est par exemple le cas pour le centre aquatique olympique. Le COJOP avec ses prestataires (par exemple Pricewaterhousecoopers évoqué plus haut) intervient partout, mais dans les grands équipements (comme le Stade de France) existent des équipes de gestion aguerries qui ne s'occupent pas seulement des spectateurs, des athlètes des journalistes et de la maintenance mais aussi de trouver les moyens permettant de maintenir l'équilibre économique de

l'équipement, ce qui n'est pas toujours simple. Tout cela s'arrête aux frontières du site, à l'extérieur la gestion est prise en charge par d'autres acteurs, les collectivités (communes) et l'État pour le maintien de l'ordre. Parmi les collectivités concernées certaines sont de dimension limitée et sans beaucoup de moyens, fort éloignées de la ressource centrale, périphériques dans le monde de l'action publique, mais sans doute quand même contents d'avoir leur petite part du gâteau.

- Cela met en lumière un rôle auquel correspond un type d'acteurs : *les accompagnateurs de sites* : ils ont certes accepté et certainement demandé à bénéficier d'un site olympique mais ils n'en ont pas la maîtrise d'ouvrage et même si on les informe, si on les invite à des réunions techniques ils ont bien du mal à suivre, souvent faute de personnel. Ils n'ont pas trop participé à la définition du programme, suivent difficilement le chantier, bref ils sont assez extérieurs au système mais doivent se préparer à recevoir et gérer le public, y compris – comme à Châteauroux – à loger les délégations, les intervenants divers et le public sans avoir pu l'anticiper très longtemps à l'avance. Ceux qui ont des sites d'entraînement ont moins de problèmes à gérer mais plus longtemps. Tout cela n'empêche pas qu'ils puissent négocier des arrangements avec le système : ce n'est une question ni d'implication ni de compétence mais d'habileté politique.

- Les experts
Chacun des mondes dispose de ses experts. Chacune des grandes fonctions et de ses découpages internes également. Ce n'est que la logique de tout grand projet. Cependant il faut opérer deux distinctions, la première entre les experts dans les entreprises (qui y sont normalement) et les entreprises d'expertises, et l'autre entre les experts ordinaires (c'est-à-dire ceux que l'on trouve dans tout projet, surtout grand) et ceux qui sont directement liés à la spécificité de l'événement ou à des problèmes créés par les objectifs d'héritage, d'environnement ou autres. Compte tenu

de la diversité des sujets abordés, ils sont très nombreux. Beaucoup sont chargés d'étudier un problème qui est leur spécialité pour le compte d'un opérateur précis dans une relation principalement horizontale. D'autres s'engagent plus fortement et éventuellement, inventent parce qu'ils sont chargés de trouver des solutions inédites, principalement sur des sujets liés à l'environnement et à l'utilisation future (héritage). La division en mondes est en ce qui les concerne d'une pertinence relative car, sauf pour une minorité, par exemple les spécialistes de la planification des évènements, même s'ils sont plus liés à un monde, ils restent surtout les dépositaires d'un savoir. Une autre catégorie d'experts qui pourraient apparaître comme des non-acteurs puisqu'ils ne produisent rien (sauf des recommandations) sont ceux que l'on trouve par exemple dans le comité d'audit de la SOLIDEO : ce sont des spécialistes non impliqués dans les jeux qui donnent des conseils sur les modes d'organisation, les choix et les stratégies. À ce titre ils sont des acteurs d'une sous-fonction de celle de production : la régulation (cf. chapitre 4).

Faut-il ranger les architectes, paysagistes, designers urbains et autres concepteurs parmi les experts ? Leur expertise est bien sûr mobilisée pour trouver des solutions, participer à la progression d'un chantier et, en particulier dans le cas des architectes, faire leur travail de maîtres d'œuvre. En ce sens, ils s'inscrivent dans des relations horizontales et verticales (avec la maîtrise d'ouvrage et éventuellement les organisateurs des jeux ou le superviseur qu'est la SOLIDEO). Leurs interventions contribuent à la production de la ressource centrale, plus ou moins selon l'importance des objets sur lesquels ils travaillent. Mais en tant que concepteurs leur rôle ne tient pas dans la seule expertise : ils proposent des solutions, des orientations, des formes, des images, des ambiances. Dans toute la phase de production ils apparaissent peu, tant l'exigence olympique et ses extensions occupent le devant de la scène et tant il n'y a pas beaucoup de place pour le type de discours (des récits personnels, très référés

aux mouvements internes de l'architecture ou des arts et souvent très autonomes par rapport à ceux de leurs clients) dans lequel ils sont habitués à s'exprimer – ce que l'on attend d'eux d'ailleurs. La phase de l'héritage verra peut-être réapparaître les concepteurs que ce soit positivement ou négativement.

- Il faut revenir maintenant sur ceux que l'on a appelé les passagers. Ils existent tels qu'on les a définis mais ils ont également été suscités par le système et rendus plus ou moins visibles à travers le label Terre de Jeux. D'autres démarches, comme le recrutement des volontaires, vont dans le même sens. Il s'agit de développer une périphérie positive du système qui peut-être contrebalancera ses oubliés ou ses victimes collatérales. S'agit-il d'une stratégie qui pourrait se formuler ainsi et pas seulement par une volonté de partage avec les territoires ? Les efforts des responsables des jeux (y compris les collectivités) pour élargir autant que possible la mobilisation au-delà même des engagements du dossier invitent à penser que cela constitue une hypothèse vraisemblable. Après tout, les jeux olympiques comme toute action importante a besoin d'avoir sa base et celle-ci ne peut pas s'arrêter aux spectateurs, aux fédérations et aux collectivités bénéficiaires. Il existe des *entrepreneurs de périphérie*, ceux qui recrutent pour le label et pour tous les dispositifs d'implication et de mobilisation qui, d'ailleurs, peuvent présenter en eux-mêmes un réel intérêt. Ces acteurs appartiennent plutôt au monde sportif, ils sont assez éloignés de la ressource centrale et dans des relations plutôt horizontales (avec ceux qu'ils mobilisent). En général ils s'inscrivent dans une institution elle-même acteur des jeux. Un bon exemple est le département de la Seine-Saint-Denis et les actions qu'il conduit pour mobiliser, préparer l'héritage et faire participer même ceux qui ne pourront pas se payer de billets.

- Les acteurs critiques

Pour le séminaire[19] SOLIDEO-acteurs-chercheurs de 2022 nous avions demandé la réalisation de quelques micros-trottoirs dans des zones concernées par les travaux des villages. Le résultat fut imprévu : tout le monde présentait une image très positive des équipements olympiques. Mais ceux qui avaient fait l'enquête nous ont affirmé qu'ils avaient cherché et n'avaient trouvé personne pour dire autre chose. On a parlé de ressource centrale pour l'action, peut-être faudrait-il parler d'un mythe central. Les Dieux descendent-ils de l'Olympe (cf. note 24 « Les Olympiens et Paralympiens guident le Comité de candidature de Paris 2024 etc. ») pour venir à Paris ? Dans une certaine mesure oui, les athlètes sont des dieux et les jeux une liturgie. Le statut de l'opposition - et des opposants - en est rendu nécessairement complexe.

En fait, il faut distinguer d'un côté les mouvements d'opinion et de l'autre les luttes contre le « saccage » (pour reprendre le nom d'une des principaux mouvements d'opposants) des territoires et pour la défense des riverains contre les nuisances, qui ont donné lieu à des contentieux et à une action militante.

On sait que la candidature aux jeux s'est développée dans un contexte assez unanimiste mais peu enthousiaste. Les intellectuels et notamment le monde de l'urbanisme étaient plutôt défavorables autant qu'on puisse en juger. Le débat s'est presque éteint quand les dieux sont descendus de l'Olympe mais on peut parier qu'il se rallumera quand ils seront repartis.

19. Les séminaires « acteurs-chercheurs » du programme Coubertin sont des rendez-vous réunissant l'équipe de recherche et les acteurs qui œuvrent à la réalisation des JOP, à leurs infrastructures et leur héritage post-évènement sportif. Ils permettent d'alimenter le travail d'observation par la mise en débat des différents axes thématiques, tout en condensant, en confrontant et en valorisant les différents points de vue et les différents récits d'expériences.

Pendant longtemps, les Français ont semblé indifférents et ils expriment aujourd'hui (dernier trimestre 2023) un sentiment mitigé.

Selon le sondage réalisé pour le compte du journal Les Echos et l'institut Montaigne (août 2023), ils considèrent que la France sera prête :

- 64 % pour les équipements
- 50 % pour l'accueil des touristes
- 42 % pour les transports
- 36 % pour la sécurité

Mais d'un autre côté il estiment que les effets seront positifs :

- dans le domaine du tourisme 69 %
- pour le développement du sport 68 %
- pour le dynamisme économique 61 %
- pour le rayonnement international 58 %

Un sondage plus récent montre que si la confiance est majoritaire (55 %) elle n'est pas unanime. Les clivages politiques classiques créent de fortes différences (la confiance est beaucoup plus faible chez les électeurs du RN et de LFI) et certaines personnalités ou institutions (ville de Paris) font l'objet d'une réelle défiance.

Sans trop extrapoler à partir de sondages, cela témoigne de ce que l'on peut saisir par ailleurs, une adhésion inquiète qui, si quelque chose se passe mal, pourrait se transformer en colère. On reviendra plus loin sur la contestation proprement dite, qui jusqu'à maintenant et certainement jusqu'aux jeux trouve difficilement sa place et peine à se faire entendre vraiment face au mythe évoqué à l'instant.

Comment cela fonctionne-t-il ?

Pour achever ce portrait des principaux acteurs et types d'acteurs, il reste à insister sur une contradiction que l'on illustrera ultérieurement entre les modes d'organisation et (l'on verra plus loin) de fonctionnement des opérateurs synthétiques.

Paris 2024 s'occupe de tout. Il le fait avec de nombreux collaborateurs, des sous-traitants et des partenaires. Son organisation évolue au fil des mois et dans l'article que lui consacre Wikipedia on compte 28 directeurs s'occupant de sujets aussi variés que la marque, l'hospitalité, l'impact et l'héritage, l'excellence environnementale, les relations internationales, la culture, les sites et les infrastructures etc. (cf. Chapitre 2)

La Mairie de Paris s'occupe de tout ce qui se passe sur son territoire mais elle dispose d'un appareil administratif considérable que la délégation générale peut mobiliser.
Plaine-Commune partage ses activités avec les communes et l'ensemble constitue une grande variété d'interventions qui rapprochent du rôle de la Mairie de Paris, mais sans des services aussi puissants et avec un rôle de maîtrise d'ouvrage plus limité.
La MGP encourage différentes initiatives d'autres collectivités, notamment dans le domaine de l'animation et de la culture, mais elle a privilégié son rôle de maître d'ouvrage et s'est dotée d'une équipe compétente pour ce faire (cf. chapitre 2).

Enfin la SOLIDEO, même si elle a fait évoluer ses équipes (notamment en fonction du nombre de personnes qu'elle était autorisée à employer) s'est dotée d'une organisation stable et très précisément définie.

Avec une telle diversité, comment cela fonctionne-t-il ? La description qui précède est une photographie. Il faut maintenant la mettre en mouvement.

Chapitre 02

La construction des systèmes d'action, de la candidature au projet.

Plusieurs « mondes » d'acteurs sont donc constamment à la manœuvre dans cette grande entreprise olympique. Certains parfois se recoupent, ou fonctionnent en concurrence, en parallèle, parfois de façon concomitante. Cette complexité rend difficile l'écriture d'un récit synthétique – chacun voit midi à sa porte. Pour reconstituer cette histoire, il faut faire rupture : identifier des évènements clés, proposer des liens de causalités ou des sentiers de dépendance, les inscrire dans des processus, reconnaître des effets de structures. L'histoire linéaire proposée par ce chapitre est donc un parti risqué : celui de reconstruire une chaîne évènementielle, des interactions, faire valoir des rapports de force à partir d'évènements et points de vue exprimés par les acteurs dans les soixante et un entretiens analysés, recoupés et complétés par d'autres sources de natures très variées (revue de presse, documentations multiples et relecture avisée). Une bonne histoire semble couler de source. Mais c'est une reconstruction qui peut porter à caution. Nous prenons le risque.

Ce chapitre raconte donc une histoire : celle d'acteurs qui s'installent dans leurs systèmes de production des jeux. Nous chapitrons cette histoire en deux temps : celui de la candidature et celui de la préparation des jeux (évènement et héritage). On considère en effet la succession de ces deux grands systèmes d'actions, et ce même si certains acteurs se retrouvent des deux côtés : en effet leurs rôles n'y sont pas équivalents car convaincre et réaliser sont deux missions bien différentes.

1 - Un système d'action pour la candidature

La candidature de Paris pour les jeux de 2024 fait suite à une série d'autres, jusqu'alors toujours infructueuses : celle de 1992 (perdue en 1985), 2008 (perdue en 2001) et surtout celle de 2012 (la maudite ! perdue à 4 voix près, 50 contre 54 pour Londres en 2005). Ceux qui portent la candidature ne sont plus tout à fait les mêmes, bien sûr. Les concepts ont évolué aussi. Mais on en retrouve des traces dans la composition et les propositions de la dernière édition.

La candidature aux jeux de 2024 mobilise des acteurs aux logiques propres mais qui font système pour déposer ensemble le projet des jeux de Paris :
- les porteurs du dossier de candidature accompagnés de leurs bureaux d'études et de conseils ;
- les acteurs territoriaux (agences d'urbanisme compris) qui accueilleront les jeux ;
- les services de l'État qui produisent les études de préfiguration et d'impact, en accompagnement du projet.
- les acteurs du « village olympique », brique majeure du dossier.

Les porteurs du dossier de candidature

Au centre du schéma, apparaissent ceux en charge du montage et de la défense du dossier auprès du CIO. Créée ou mandatée spécifiquement pour cette mission, cette couche d'acteurs rassemble des bureaux d'étude spécialisés dans l'organisation d'évènements sportifs internationaux, des comités de promotion, des fédérations sportives françaises à l'international et bien sûr le Comité de candidature Paris 2024, le groupement d'intérêt public qui portera et défendra la candidature auprès du CIO. Certains collectifs et experts poursuivront une fois la candidature passée, en tant qu'opérateurs de l'évènement. Mais pour le moment, leur existence n'a de raison d'être que celle de remporter le ticket 2024 : il faut convaincre le CIO et bien avant, une série d'acteurs locaux et nationaux en soutien du projet.

Si on tire ce fil donc, le 5 décembre 2012, le comité français du sport international (CFSI) est créé pour promouvoir les qualités de la France à accueillir les grands évènements sportifs mondiaux et notamment les jeux olympiques. Ils sont en effet nombreux à attribuer l'échec des dernières candidatures et notamment celle de 2005 (pour les jeux de 2012) à un portage trop faible de la part du monde sportif[20]. En toute logique donc, l'association Ambition Olympique et Paralympique créée au printemps 2015, puis le comité de candidature Paris 2024 à partir de décembre 2015, rassemblent d'anciens athlètes et acteurs du monde du sport[21] notamment par l'intermédiaire du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et du Comité Paralympique et Sportif Français (CPSF).

Avant de se relancer dans une nouvelle candidature après deux échecs consécutifs, le CFSI et la ville de Paris commandent en 2014, une étude sur la faisabilité et l'opportunité des jeux à Paris

20. Rapport Keneo, 2012.

21. La place des sportifs reste un argument central du dossier 3 de candidature de Paris : « *Les athlètes sont au centre de l'équipe de Paris 2024 et occupent des rôles clés et décisionnels depuis le début. Les Olympiens et Paralympiens guident le Comité de candidature de Paris 2024 et y occupent des postes clés en tant que co-président, directeur général ou encore directeur des sports. Les intérêts des athlètes sont systématiquement pris en compte dans le développement de la vision et du concept des Jeux. Les athlètes sont au cœur de chaque action de communication et participent activement à l'ensemble des comités consultatifs tels que le Comité sport et société, le Comité d'excellence environnementale et le Comité Génération 2024.* » (p. 30).

et donc la pertinence d'une nouvelle candidature[22]. Les potentiels territoires d'accueil des sites commencent à être sondés. Les conclusions favorables de l'étude (février 2015), finissent par convaincre la Ville de Paris puis la Région Île-de-France qui approuvent une candidature pour des jeux aux coûts maîtrisés et fondés sur l'utilisation d'infrastructures existantes. Le 12 septembre 2015, une lettre de candidature est déposée auprès du CIO, cosignée par la Maire de Paris et le président du Comité national olympique et sportif français (CNOSF). On entre dès lors officiellement dans la phase candidature de Paris pour organiser les jeux olympiques de 2024.

Jusqu'à l'annonce officielle de l'obtention des jeux le 13 septembre 2017, le groupement d'intérêt public Paris 2024[23] est en charge du montage et dépôt successif des trois dossiers de candidature : le premier, déposé en février 2016, stabilise le concept des jeux ; celui d'octobre 2016 rend compte du montage juridico-financier, ainsi que de la gouvernance du projet. Enfin le troisième, déposé le 3 février 2017, expose la livraison des jeux et de la partie héritage.

22. Après celle de 2012, l'étude est commandée à nouveau à Keneo, un bureau d'étude référent sur les évènements sportifs, co-fondé par des personnalités du monde sportif.

23. Le groupement d'intérêt public Paris 2024 (GIP Paris 2024) est constitué par arrêté du ministre des finances et des comptes publics, du ministre de l'intérieur, de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, du secrétaire d'État chargé du budget et du secrétaire d'État chargé des sports, le 11 décembre 2015. Il est constitué entre le Comité national olympique et sportif français (ci-après CNOSF), le Comité paralympique et sportif français (ci-après CPSF), la ville de Paris, la région Île-de-France et l'État. Il a pour objet de porter la candidature de Paris à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques 2024.

Il faut théoriquement attendre le vote de Lima en septembre pour connaître les résultats de la candidature. Mais dès l'annonce du retrait de la Hongrie le 22 février 2017, il est clair que le CIO retiendra les deux dernières villes restées en lice - Paris et Los Angeles - pour organiser successivement les jeux de 2024 et 2028. Face à l'évaporation du nombre de candidats, le CIO joue la sécurité. Cela fait tellement peu de doute que déjà en France, la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, crée la Société de livraison des Ouvrages olympiques (SOLIDEO), principal opérateur de la phase qui s'engage alors : la préparation des jeux.

Le portage local : les collectivités et leurs ingénieries

Le comité d'organisation des jeux est chargé de déposer le projet de candidature en 2017. Toutefois, ce sont les exécutifs nationaux et locaux, aidés de leurs ingénieries qui portent politiquement et médiatiquement le dossier. Les agences d'urbanisme de la Ville de Paris (APUR) et de la Région Île-de-France (IAU Île-de-France[24]) aident à identifier les sites potentiels d'accueil quand les services de l'État produisent les études de faisabilité, d'impact nécessaire pour valider le projet. Or, depuis 2005, le « concept » des jeux a sensiblement évolué, de même que la doctrine du CIO. Et pour cause. Les candidats sont de moins en moins nombreux, refroidis par les scandales, l'endettement des villes organisatrices, la sous-utilisation des équipements olympiques etc. Le CIO défend alors dans son agenda 2020 (rédigé en 2014), des jeux plus sobres, promeut (et promet) l'utilisation de l'existant et des investissements dans la perspective d'une vie après les jeux.

24. Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région Île-de-France, depuis devenu Institut Paris Région.

En 2015, l'association Ambition mandate donc un groupe de travail pour prospecter les sites susceptibles d'accueillir le village des athlètes et des médias pendant les deux quinzaines olympiques. Ce groupe réunit notamment des représentants de la Ville de Paris, de la Région Île-de-France, de l'État.

Cette nouvelle doctrine autorise donc l'organisation de jeux au-delà de Paris. Une nécessité pour la candidature parisienne : le site de Clichy-Batignolles, envisagé en 2005 pour accueillir le village olympique, a été construit entre-temps. En 2015 donc, pour le compte de l'association Ambition, l'APUR prospecte des sites. Les contraintes du Village olympique sont fortes : un périmètre de sécurité et un programme imposés pour 17 000 athlètes, ce qui ne nécessite pas loin de 300 000 m², d'un seul tenant.

Très vite la Seine-Saint-Denis est identifiée du fait des grandes disponibilités foncières dont le territoire dispose mais aussi en raison du symbole et de l'opportunité d'investir dans un département parmi les plus pauvres et les plus jeunes de France métropolitaine. Le Département de Seine-Saint-Denis donc, sous la présidence de Stéphane Troussel, est très tôt associé aux études, de même que la Sequano, en tant qu'aménageur du département. De son côté, la communauté d'agglomération de Plaine Commune, portée par le volontarisme de son président Patrick Braouezec, étudie les possibilités d'accueil des jeux. Globalement, les collectivités – de la Région aux Villes - essayent de tirer leur épingle du jeu, en présentant des sites au comité en charge de la candidature. Le préfet d'Île-de-France Jean-François Carenco, orchestre ces « candidatures dans la candidature ».

Dès le départ donc, la gouvernance est multiple et morcelée, à l'image d'un projet qui n'est jamais pensé comme un ensemble unitaire. Le projet sportif agrège différentes opportunités : des équipements existants ou envisagés depuis longtemps, du foncier disponible, parfois mutable, des sites considérés comme stratégiques, d'autres comme symboliques, des projets urbains déjà engagés, etc. Une mosaïque gérée à différents niveaux, par de multiples administrations publiques.

Le village des athlètes

Pour accueillir le village olympique, trois sites sont retenus par le groupe de travail mené par l'APUR : l'ancien centre de ravitaillement de l'armée du Bourget, le secteur de Pleyel-Bords de Seine à Plaine Commune et celui de la gare de Pantin. Chacun fait l'objet d'études poussées de préfiguration, techniques et réglementaires, en collaboration avec les collectivités.

Études préalables 2015 pour le village olympique et paralympique : comparaison sites Dugny-Bourget, Pleyel-Bords de Seine, Pantin



Crédits : Association Ambition Olympique - F. Leclercq, IAU IdF, Apur - Luxigon

Le site du Bourget a le grand avantage d'appartenir au seul conseil départemental de Seine-Saint-Denis. À l'inverse, la commercialisation de ce qu'on estime être 3 000 à 4 500 logements après les jeux, pour une petite ville comme Dugny semble peu raisonnable. L'équilibre d'une telle opération n'est évident pour personne.

Le site de Pleyel-Bords de Seine est finalement préféré[25] alors que les terrains sont localisés sur trois communes différentes et que de fait, la propriété est partagée : cet ancien site industriel est partiellement occupé par des locaux d'activités, la cité du cinéma et un collège depuis septembre 2014.

Photo satellite des sites devant accueillir le village olympique et le Centre aquatique olympique en 2017



Crédits : Interatlas, Apur

Mais la situation stratégique - au cœur du Grand Paris et des nouvelles infrastructures de transport de la métropole - promet des conditions plus favorables pour commercialiser et accueillir un futur quartier en phase héritage du projet. La proximité du site avec des grands équipements sportifs et surtout la présence de la Seine comme paysage symbole de Paris finissent par remporter la faveur

25. Le conseil d'administration du GIP Paris 2024 valide le choix de proposer le projet du village des athlètes sur le site Pleyel-Bords de Seine le 5 novembre 2015.

de Paris 2024. On peut aussi lire dans cette décision, le résultat d'un lobbying politique local efficace, exercé par le président de Plaine Commune, encore marqué et convaincu par l'enthousiasme soulevé par le mondial 98 à la Plaine et dans les quartiers adjacents (du côté des équipes locales comme des habitants).

Pour autant, le site du Bourget n'est pas abandonné. Plutôt qu'un village des athlètes, on y projette le village des médias : la conversion du site à 1 000 logements y semble plus crédible et rejoint les projets de développement urbain en germe autour de la nouvelle gare de tramway T11 Dugny-La Courneuve et les réflexions urbaines qui préfiguraient également l'arrivée du Grand Paris Express au niveau des gares du Bourget RER et du Bourget Musée de l'Air et de l'Espace.

Le choix d'implanter le village olympique à Pleyel dans un tissu aussi dense complique indéniablement l'affaire. Certes, le site est très peu habité : le cœur du périmètre à Saint-Denis comme à Saint-Ouen accueille d'anciennes industries et des locaux d'activités (et donc différentes propriétés) ainsi qu'un foyer de travailleurs migrants et une résidence étudiante. En revanche, les quartiers voisins le sont fortement, justifiant l'ouverture en 2014 d'un nouveau collège en plein cœur de site. Du point de vue de la gouvernance locale, le site est composite puisqu'il chevauche la Seine, depuis Saint-Ouen, L'Ile-Saint-Denis, jusqu'à Saint-Denis. Enfin deux projets importants sont déjà engagés dans le secteur : un projet d'aménagement sur L'Ile-Saint-Denis et sous le pilotage de l'aménageur Plaine Commune Développement ; un grand projet de construction privé à Saint-Denis avec l'opérateur Vinci. Le système d'acteurs du village olympique s'annonce complexe. Nous y reviendrons quand nous aborderons la mise en opération du projet du village.

Une fois le site retenu, un groupement de concepteurs est mandaté par Plaine Commune et co-financé par Paris 2024 pour préciser

le projet de village des athlètes. Mené par l'agence d'architecture de Dominique Perrault, le groupement rassemble des sociétés d'ingénierie (Ingerop et Algoé), des agences d'urbanistes (Une Fabrique de la Ville), des agences d'architecture et paysagistes (Lin, Gustafson Porter, Topager). Le Comité de candidature mobilisera aussi en plus, un expert international spécialiste des villages olympiques. Il s'agit là encore, d'un nouveau sous-système d'acteurs qui s'ajoute au paysage global de la candidature.

En support, les services de l'État

Tout au long de cette phase d'approches et d'études préalables pour identifier les sites olympiques et monter le concept du projet olympique, les services de l'État sont mobilisés. En particulier, la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'aménagement (DRIEA devenue DRIEAT depuis) accompagne Paris 2024 pour toutes les études de faisabilité et d'impact préalables, nécessaires pour asseoir la crédibilité de la candidature.

De même, la Caisse des Dépôts (CDC) accompagne les acteurs de la candidature, en finançant jusqu'à 2 millions d'études associées (pour moitié en fond propre et pour l'autre moitié en faisant contribuer ses filiales). Elle participe notamment aux études préalables au côté de l'APUR mais aussi de Plaine Commune, aidée des équipes juridiques de la SCET, sur le montage opérationnel du Village olympique puis sur le cluster des Médias. Différentes hypothèses de montages et notamment de maîtrises d'ouvrages sont ainsi envisagées. La CDC envisage un moment, la possibilité d'une maîtrise d'ouvrage d'ensemble pour la totalité du périmètre du village olympique, la ZAC de L'Ile-Saint-Denis incluse. Des études sont aussi produites sur les solutions techniques dans lesquelles le comité de candidature a pioché, sur le sujet du réemploi, des profils énergétiques des bâtiments.

Globalement, dès la phase candidature, les acteurs supports de l'État que ce soit du côté de la CDC, de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) ou des services déconcentrés de l'État, poussent pour que la phase pré-opérationnelle soit anticipée et que les études d'impacts et environnementales soient lancées avant même l'obtention des jeux. C'est ce qui sera fait pour les premières études réglementaires, co-financées par la CDC et l'État dans le cadre de conventions avec la préfecture de Région.

La promesse d'une gouvernance stable et efficace

La pluralité des voix et la complexité du système d'acteurs engagés, certes révélatrices d'un enthousiasme local, n'est pas totalement de nature à rassurer le CIO : contrairement aux organisations précédentes et notamment des jeux de Londres, la candidature parisienne ne propose pas un unique maître d'ouvrage global mais une quarantaine de maîtres d'ouvrage pour livrer l'ensemble du projet ! Il faut donc donner des gages de confiance.

Pour convaincre de la bonne entente, on multiplie les photos de famille à Paris comme à Rio (jeux de 2016). L'entente entre les territoires concernés se traduit par la signature le 23 juin 2016 de la convention « Les jeux accélérateurs du rapprochement entre Paris et la Seine-Saint-Denis ». Les signataires sont la Ville de Paris, le département de la Seine-Saint-Denis et les Établissements Publics Territoriaux de Plaine Commune, de Paris Terres d'Envol, d'Est Ensemble et de Grand Paris – Grand Est. Ce document de référence qui annonce déjà la construction du village olympique sur le site de Saint-Ouen, Ile-Saint-Denis et Saint-Denis ainsi que le cluster des médias au Bourget, présente 16 actions à mener en commun à l'occasion du projet des jeux olympiques. Un comité de pilotage et un comité technique partagés sont créés pour suivre l'application de la convention.

Membres du Comité des Sites et des Territoires en mai 2016
Bernard Lapasset, coprésident de Paris 2024; Valérie Pécresse, Présidente de la Région Île-de-France; Patrick Ollier, Président de la Métropole du Grand Paris; et Anne Hidalgo, Maire de Paris

Plus encore, la signature du contrat de gouvernance relatif à la mise en œuvre du Village Olympique et Paralympique et du Village des Médias – Cluster Olympique, le 20 mars 2017, entre Paris 2024, les collectivités locales et le secrétaire d'État aux Sports, marque une étape importante dans la candidature. Ce protocole préfigure la gouvernance du village et du cluster[26] et leurs programmations urbaines pour les phases héritage.

Pour autant, tout n'est pas réglé. Car même si la SOLIDEO a été créée par la loi du 28 février 2017, et même s'il est dit dans le contrat qu'elle sera la cheville ouvrière de la préparation des jeux, les périmètres de sa maîtrise d'ouvrage et de ses missions de superviseur restent encore à stabiliser. Quant à son organisation et son fonctionnement, beaucoup reste à inventer. Mais déjà, toutes ces questions ne sont plus celles de candidats mais bien celles d'organisateurs de jeux olympiques et paralympiques qui se tiendront à Paris en 2024.

2 - Un système pour préparer les jeux

Tout bascule avec l'obtention des jeux : ils étaient candidats ; ils sont maintenant hôtes et organisateurs. Et si de nombreux acteurs de la phase candidature continuent à être mobilisés

26. Le contrat de gouvernance annonce la création d'un Comité de pilotage (coprésidé par le Président du Conseil Départemental et le Préfet de la Seine-Saint-Denis) et de deux Comités de site, composé chacun de 12 membres et présidé par un représentant de Paris 2024 et des établissements publics territoriaux concernés (Paris Terres d'Envol ou Plaine Commune).

dans cette nouvelle phase, les équilibres et centres de gravité évoluent. D'abord du fait de l'apparition de nouveaux acteurs – notamment les opérateurs des ouvrages olympiques. Certains professionnels changent d'ailleurs de structures, forts de l'expertise accumulée pendant la candidature : de l'APUR à Paris 2024, de Saint-Denis à Plaine Commune, de l'aménageur de Seine-Saint-Denis à la SOLIDEO, etc. Mais du fait aussi de la structuration du projet en interne : l'apparition de sites de projets majeurs, tels que les villages (athlètes et médias), le centre aquatique, l'Aréna Porte de la Chapelle, etc. obligent à la constitution de sous-systèmes. Enfin les équilibres dans ce paysage de projets de préparation des jeux vont évoluer à mesure que l'événement se rapproche : selon les phases classiques des projets d'aménagement (des études à la livraison) mais aussi la précision de l'organisation des jeux, avec la montée en puissance notamment du Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques Paris 2024 (COJOP) et des sujets qui lui incombent en tant qu'organisateur de l'évènement sportif et médiatique.

Atterrissage accéléré (fin 2017-début 2018)

L'obtention des jeux a des effets mécaniques : des lois sont votées, des organisations sont créées. Il faut tout organiser pour préparer les jeux et faire atterrir les promesses de la candidature.

L'obtention officielle des jeux se traduit immédiatement par la création le même 13 septembre 2017, de la Délégation interministérielle aux jeux olympiques et paralympiques (DIJOP)[27] et

27. Décret nº 2017-1336 du 13 septembre 2017 relatif au délégué interministériel aux jeux Olympiques et Paralympiques 2024.

la promulgation en mars 2018, d'une loi olympique[28]. La DIJOP joue le rôle de pivot entre l'État, les collectivités et Paris 2024.

Mais on l'a vu, cette obtention est en réalité anticipée puisque le législateur crée le 28 février 2017, la société chargée de la livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO). Cette création, ajoutée à la signature du contrat de gouvernance le 20 mars 2017, pose un premier cadre. Le contrat en particulier est fondateur même si les rôles et fonctions des deux opérateurs centraux - SOLIDEO et Paris 2024 - ne sont pas encore bien clairs. Mais déjà, les signatures rassemblées dans le contrat annoncent les acteurs centraux du système de préparation des jeux.

Le dernier trimestre 2017 sert donc à préciser le rôle et fonctions de chacun et en particulier de la SOLIDEO. Une mission de préfiguration est montée auprès du délégué interministériel aux jeux olympiques et paralympiques Jean Castex pour en définir les contours. En décembre 2017, les statuts de la SOLIDEO sont fixés par décret[29].

En parallèle, chacun s'organise pour cette échéance : l'APUR, Plaine Commune, Séquano ont déjà leurs plannings et commencent à décliner toutes les procédures pour réaliser en six ans l'ensemble des opérations d'aménagement nécessaires pour l'événement olympique et la phase de l'héritage. De très nombreuses notes sont produites chez les uns et les autres. On est là dans une période de renégociation intense : il faut reprendre le

28. Loi nº 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

29. La DHUP (Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et des Paysages) a porté le décret statutaire de la SOLIDEO rapporté par la ministre en charge de la cohésion des territoires : Décret nº 2017-1764 du 27 décembre 2017 relatif à l'établissement public Société de livraison des ouvrages olympiques.

dossier de candidature, le mettre à plat pour s'assurer de sa faisabilité, et le cas échéant, l'adapter.

Cet atterrissage est donc une période clé pendant laquelle le projet présenté dans le dossier de candidature est passé au crible des audits. Les inspecteurs généraux dépêchés par le Premier ministre auditent notamment la maquette financière du projet de candidature en 2017. Pendant trois mois, avec la SOLIDEO, les collectivités sont recontactées pour préciser et rediscuter la contribution de chaque partie. Des bureaux d'études sont mandatés pour évaluer financièrement tous les coûts des ouvrages. On s'aperçoit ainsi que certains ont été sous-évalués, en particulier le Centre Aquatique Olympique. De même, le bilan de la ZAC du Village des athlètes est réévalué à la hausse pour absorber les coûts considérés comme nécessaires au déménagement de l'ensemble des entreprises implantées sur le site. Les programmes de logements sont revus à la baisse sur le Cluster des médias. Ces corrections obligent des modifications du concept des Jeux et des programmes attenants : Le Bourget n'accueille plus les épreuves de tir, de volley et de badminton ; le programme du Centre aquatique est revu à la baisse, ce qui oblige à redistribuer les épreuves aquatiques entre Saint-Denis et Nanterre.

Une fois le directeur général de la SOLIDEO désigné et la mission de préfiguration engagée, la DRIEA et la CDC transfèrent progressivement les études tout en continuant à vérifier la faisabilité des dossiers. On note un *reporting* serré avec l'ensemble des services concernés à la DRIEA et le préfet Michel Cadot, la sous-préfète de Saint-Denis, le sous-préfet du Raincy, les représentants de la SOLIDEO. La complexité est renforcée par la densité d'occupation des territoires retenus pour accueillir l'événement olympique. À chaque fois, ce sont autant d'interlocuteurs et de parties prenantes, avec lesquels travailler. Parfois les terrains se libèrent simplement (les entreprises trouvent facilement d'autres locaux), d'autre fois, la DRIEA doit faire l'interface entre entreprises, collectivités et parfois l'EPFIF[30], pour trouver de nouveaux sites. L'entreprise de recyclage Chimirec située initialement au Bourget déménage ainsi à Aulnay-sous-Bois ; le centre de recherche Engie de Saint-Denis s'installe à Stains, sur un site Inventons la Métropole du Grand Paris 1. Il faut avancer tout de suite très vite, et envisager les dossiers en parallèle tout en inventant l'organisation du système de préparation des jeux.

La SOLIDEO en mode commando

La SOLIDEO est évidemment un acteur clé de cette phase d'atterrissage puisque le contrat de gouvernance de mars 2017 (qui ne porte que sur les deux villages) la désigne comme l'acteur qui doit « garantir et assurer la livraison des aménagements et infrastructures indispensables à la tenue des Jeux olympiques et paralympiques ». La SOLIDEO est donc créée tôt mais déjà dans la précipitation : vue l'ampleur de la tâche, il n'y a pas de temps à perdre. Dès septembre 2017 donc, le ministère de la Transition écologique et solidaire et de la Cohésion des territoires cherche un candidat pour la préfiguration de la SOLIDEO. Nicolas Ferrand, alors directeur général de l'EPA Marne, est identifié (il est ingénieur des ponts, aménageur, connaît l'appareil d'État, les cabinets ministériels) et mobilisé. Le travail de configuration de la SOLIDEO se fait de concert avec et dans les locaux de la DIJOP. Durant cette période, plusieurs « versions » de la SOLIDEO sont envisagées[31] : des périmètres variables de

30. L'établissement public foncier d'Île-de-France s'est particulièrement impliqué dans le cadre de conventions avec la SOLIDEO pour assurer la maîtrise du foncier sur les deux villages.

31. Avec un travail juridique de fond pour définir les statuts de l'établissement.

conseil d'administration sont considérés, selon les couleurs politiques, les compétences régaliennes des membres ; *est-ce à l'État de présider ou la DIJOP, la préfecture de région ou la Ville de Paris (ce sera bien elle), en tant que signataire de la ville hôte pour le CIO ? Quels découpages et répartitions entre maîtrises d'ouvrage ?* etc. Nicolas Ferrand est officiellement nommé à la fonction de directeur général de la SOLIDEO le 30 décembre 2017 et recrute deux autres collaborateurs : la directrice générale de la Sequano (la société d'économie mixte qui avait réalisé les études en phase de candidature pour le Département de Seine-Saint Denis) et un ancien chef de projet de l'EPA Marne. Il faut alors tout monter et faire en même temps : la structure SOLIDEO, ses statuts - ce qui suppose un intense travail juridique - mais aussi l'organisation et les projets des jeux. Différents organigrammes sont envisagés pour relever les enjeux organisationnels de l'entreprise : *qu'est-ce que la hiérarchie dans un établissement comme la SOLIDEO, comment penser les équipes pour livrer les ouvrages en moins de six ans, qu'est-ce que la conduite de projet dans un tel contexte ?*

Sans locaux, la petite équipe est provisoirement hébergée à la DIJOP puis à Paris 2024 jusqu'à l'été 2018. C'est l'improvisation matérielle mais les sujets sérieux ne manquent pas : le travail de préparation du dossier de déclaration d'utilité publique pour déplacer les entreprises qui sont sur site, doit être engagé alors que toutes les études ne sont pas terminées. Le recrutement des premiers collaborateurs doit se faire en parallèle : « *il fallait qu'on ait des gens qui soient tout de suite opérationnels et qui s'inscrivent tout de suite dans une dynamique en disant : "là, il y a tout à faire et il faut que tout le monde fasse tout." Il fallait donc trouver le casting de professionnels qui cochent tout de suite les cases* ». La SOLIDEO accueille très vite de nouveaux collaborateurs issus des territoires concernés par les sites olympiques et qui de fait, avaient participé à la phase candidature, côté collectivités et aménageurs ainsi qu'un directeur des relations

institutionnelles issu des cabinets ministériels qui avait accompagné la préfiguration de la SOLIDEO. En avril, ils sont donc 7 collaborateurs. La directrice financière arrive fin mai et il faut attendre l'été pour recruter la directrice juridique.

En parallèle se joue le périmètre d'intervention de la SOLIDEO et notamment le pilotage du village des athlètes et du cluster des médias. Le contrat de gouvernance de mars 2017 laissait la discussion ouverte : *faut-il confier les deux projets de village et de cluster aux aménageurs des territoires ?* Finalement, puisque l'État apporte la majorité des investissements publics et pour limiter les aléas politiques - les élections municipales du printemps 2020 pouvaient avoir des incidences sur la gouvernance des structures locales d'aménagement – la loi olympique du 26 mars 2018 attribue à la SOLIDEO, la mission d'héritage, tandis que le décret du 30 mars 2018 inscrit le périmètre des deux villages ainsi que les sites pour le tir, le volley-ball et le badminton, à la liste des opérations d'intérêt national. Le conseil d'administration de la SOLIDEO du même jour valide la supervision de la livraison de 30 ouvrages.

Liste des ouvrages dont la supervision est confiée à la Solideo ainsi que des maîtres d'ouvrage ainsi que des maîtres d'ouvrage retenus au 30 mars 2018

OUVRAGES	MAITRES D'OUVRAGE IDENTIFIES
Village Olympique	**SOLIDEO**
Cluster des médias	**SOLIDEO**
Echangeur Lindberg	**SOLIDEO (initialement EPT Terre d'envol)**
Passerelle Le Bourget	**SOLIDEO (initialement EPT Terre d'envol)**
Enfouissement des Lignes HT	**RTE**
Dragage du Petit bras de la Seine	**VNF**
Echangeur A86	**Etat**
Mur Anti Bruit	**Etat**
Dépollution du site Total	**Etat**
Aménagement des Voies Olympiques	**Etat/ Ville de Paris**
Arena II	**Ville de Paris**
Stade Pierre de Coubertin	**Ville de Paris**
Centre Aquatique Olympique	**Métropole du Grand Paris**
Passerelle Al	**Métropole du Grand Paris**
Aménagement Canal St Denis	**EPT Plaine Commune (initialement CD93)**

OUVRAGES	MAITRES D'OUVRAGE IDENTIFIES
Objets connexes à Versailles	**CA Versailles Grand Parc**
Colline d'Elancourt	**CASQY**
Yves du Manoir	**CD92**
Viabilisation de l'aire des Essences	**CD93**
Passerelle Saint Denis	**CD93**
Aménagement RN2	**CD93**
Aménagement Accès piétons Marville	**CD93**
Piscine Marville	**CD93**
Base nautique de Vaire	**Région Ile de France**
Site de Voile	**Ville de Marseille**
Village Olympique de Voile	**Ville de Marseille**
Grand Palais	**Réunion des Musées Nationaux (RMN)**
Roland Garros	**FFT**
Reconstruction du Hall 3	**GIFAS-SIAE**
Travaux Stade de France	**Consortium du Stade de France, concession aire de l'Etat**

Source: Conseil d'administration du 30 mars 2018 (délibération 2018 – 14)

Le 14 juin 2018 enfin, une maquette financière est stabilisée dans le « Protocole pour des Jeux olympiques et paralympiques ambitieux pour toute la France » signé par le Premier ministre, le COJOP, la SOLIDEO et les principaux financeurs[32].

Le cadre de préparation des Jeux de Paris est posé.

32. Associé au protocole de juin 2018, un pacte financier établit le montant des contributions publiques (2/3 Etat ; 1/3 collectivités) pour l'ensemble des ouvrages inscrits dans la première maquette de la SOLIDEO, soit 1376 milliards d'euros sur les 4,3 milliards d'euros qui seront finalement investis au global tous secteurs confondus pour les ouvrages pérennes (investissement promoteurs des villages compris ; une estimation annoncée en conférence de N. Ferrand, au Journal du Grand Paris, en 2022).

La Métropole du Grand Paris s'impose

Parmi les maîtres d'ouvrage listés et approuvés le 30 mars 2018, la Métropole du Grand Paris est annoncée pour le Centre Aquatique Olympique (associé à la passerelle piétonne qui doit passer au-dessus de l'Autoroute A1 et la Nationale N1 pour rejoindre le Stade de France). Cette attribution n'était pourtant pas donnée d'avance.

L'entreprise n'est d'abord pas la plus simple. L'audit du programme olympique lancé en 2018 montrait que le coût de la piscine olympique avait été sous-évalué : il avait été annoncé 3 à 4 fois moins cher que celles réalisées à Tokyo et Londres. Mais le président de la jeune Métropole du Grand Paris (création au 1er janvier 2016) tient : son administration doit prendre en charge le centre aquatique olympique, seul grand équipement sportif olympique durable prévu dans le projet (hormis l'Arena réalisée par la Ville de Paris mais qui n'est pas qu'un équipement sportif). Politiquement c'est important pour cette jeune intercommunalité qui cherche à s'affirmer sur la scène publique francilienne : le symbole est fort. Et du point de vue de la métropole, la proposition est légitime : l'équipement lui reviendra en gestion après les jeux.

Une logique qui n'est pas sans risque : est-ce raisonnable de confier ce grand équipement olympique à une maîtrise d'ouvrage inexpérimentée et semble-t-il sous-calibrée par rapport à la tâche ? Il est un moment question que l'ouvrage revienne à la SOLIDEO (rapport de l'Inspection générale des Finances de mars 2018), au même titre que les villages. Mais finalement le COJOP tranche en faveur de ce qui avait été présenté dans le dossier de candidature : la Métropole du Grand Paris sera bien maître d'ouvrage du centre aquatique olympique. En revanche, l'ouvrage est revu à la baisse : l'équipement passe à 5 000 places (plutôt que 17 000) et n'accueillera plus que le water-polo, le plongeon et la natation synchronisée ; les grandes épreuves de natation en ligne se dérouleront à la Paris la Défense Aréna à Nanterre[33].

La décision prise et définitivement actée, ce jeune maître d'ouvrage doit très vite inventer son mode d'action. L'équipe en charge est très réduite mais il faut lancer tout de suite les études préalables à la maîtrise du foncier de la future ZAC Saulnier : 12 hectares dans laquelle le CAO est intégré, en face du Stade de France. La négociation se fait essentiellement avec la Ville de Paris, en tant que propriétaire du foncier et Engie, usager du site. On négocie l'acquisition des terrains (240 000 m² de surface pour la MGP et 150 000 m² pour Engie qui souhaitait à l'époque y implanter un campus[34]) mais aussi la rupture anticipée du bail emphytéotique ou encore, du droit de priorité pour l'acquisition de charges foncières de droit à bâtir dans la ZAC.

En parallèle, le dossier de création de ZAC, la programmation du CAO, le montage du dossier de consultation d'entreprises doivent être menés de front par une très petite équipe. C'est pourquoi deux collaborateurs expérimentés dans la conduite de chantiers complexes sont finalement recrutés en 2019 : un nouveau directeur de l'aménagement et un directeur des travaux, qui ont tous deux travaillé sur (et même coordonné pour le

33. Le dédoublement des sites de compétition aquatiques est plutôt l'usage aux jeux olympiques du fait de la difficile exploitation d'un équipement aquatique de 20 000 places (seuls les jeux olympiques et les championnats du monde justifient une telle jauge). En conséquence, le COJOP a d'abord envisagé de réaliser lui-même un « stade aquatique olympique » provisoire, juste derrière le CAO, sur le site de Plaine-Saulnier. Finalement, dans le cadre de la rationalisation de sa maquette budgétaire, c'est le site de la Défense Arena qui sera retenu.

34. Ce projet a été remis en question par les changements de fonctionnement de la société ENGIE post COVID 2020.

premier) le projet de la réhabilitation de la Maison de la Radio. L'équipe est ainsi au complet – bien que limitée à cinq personnes – pour mener le marché de déconstruction, suivre la dépollution du site, et l'ensemble des tâches qui incombe à une maîtrise d'ouvrage. L'équipe est renforcée mais demeure modeste dans une administration naissante et donc faiblement dotée en services supports pour le pilotage contractuel d'un tel projet. Dans ces conditions, le montage en concession s'avère le plus adapté : on regroupe ainsi dans un même contrat - ici d'une durée de 20 ans - la conception, la réalisation, l'exploitation et la maintenance du centre aquatique[35]. La concession sera attribuée le 15 mai 2020 au groupement Simbala (constitué, pour le projet, par Bouygues Bâtiment Île-de-France, ADL espace Récréa en tant que gestionnaire du centre aquatique et Omnes pour les activités annexes). Là commence l'histoire d'un autre sous-système d'acteurs : celui de la construction du CAO.

Décollage !

À partir de l'été 2018, le rôle et l'organisation de chacun commencent à se stabiliser et les équipes à se structurer par site, formant à chaque fois des systèmes d'acteur dédiés (ce que nous appelions les méso-systèmes dans le précédent ouvrage) : celui du CAO, ceux des villages, de l'Arena-La-Chapelle, de la colline Elancourt, etc. Ces différentes maîtrises d'ouvrage sont pour autant interdépendantes, ce qui complexifie l'organisation générale dans laquelle, la SOLIDEO, en tant qu'acteur responsable de la livraison des ouvrages olympiques tient un rôle évidemment central.

35. Concernant la partie « franchissement d'autoroute », la MGP a négocié avec l'État, une rétrocession de la passerelle piétonne qui relie le CAO et le Stade de France en 2025.

Structuration de la SOLIDEO

Passé les six premiers mois pendant lesquels il faut inventer l'action au jour le jour, la SOLIDEO commence à se structurer grâce aux nombreux recrutements : ils étaient trois fin 2017, puis six en janvier 2018, une dizaine à l'été et une trentaine fin 2018 ; un an plus tard, la société atteint 75 salariés puis 101 fin 2020 et 138 en 2022. Ce faisant, une organisation se stabilise autour de cinq directions :

- La Direction des programmes (en charge de la supervision des 29 maîtres d'ouvrage pour 58 projets Olympiques et Paralympiques) ;
- La Direction des opérations (pour les opérations en maîtrise d'ouvrage directe) ;
- La Direction institutionnelle, de la communication et de la sécurité ;
- Le Secrétariat Général (ressources humaines, informatique, direction juridique et finances) ;
- La Direction de la stratégie et de l'innovation en charge des ambitions olympiques (l'accessibilité universelle, l'excellence environnementale, et l'emploi et l'insertion).

Du fait de ses deux missions principales de supervision et de maîtrise d'ouvrage directes pour le village des athlètes et le cluster, la SOLIDEO fonctionne selon deux régimes. D'un côté, elle s'apparente à une structure de type ANRU : la direction des programmes, avec l'appui du secrétariat général centralise les financements publics pour l'ensemble des ouvrages. Elle a donc ses propres mécanismes de réassurance et de suivi de projets. De l'autre, à la manière d'un grand aménageur public d'État, la direction des opérations suit les ouvrages dont elle a la maîtrise directe[36].

36. La SOLIDEO a par ailleurs le pouvoir de se substituer aux maîtrises d'ouvrages dont elle a la supervision en cas de défaillance majeure de celles-ci.

Avec la création des deux OIN Village et Cluster en mars 2018, les équipes de la direction des opérations se sont donc spécialisées sur chacun des sites. À chaque fois, un système d'acteurs propre se forme.

Le système d'acteurs du village des athlètes

Le système d'acteurs du village des athlètes[37], bien que piloté par la SOLIDEO, est en fait organisé à plusieurs niveaux. Le Village (décret du 30 mars 2018) est traversé par la Seine et s'étend sur trois communes : L'Ile-Saint-Denis sur la rive Ouest et Saint-Denis et Saint-Ouen sur la rive Est. Surtout, il est organisé en deux ZAC : la « ZAC du village olympique et paralympique » côté Saint-Ouen et Saint-Denis, et la ZAC Écoquartier fluvial, créée dès 2009, sous maîtrise d'ouvrage de Plaine Commune Développement et dont le secteur Sud (la phase 1 de l'opération) est déjà en cours de livraison à partir de 2017 ; ce sont les phases 2 et 3 du secteur des entrepôts du Printemps qui accueilleront le village olympique. Dans la ZAC Village olympique, l'opération Universeine est là aussi, déjà engagée depuis que la société Ampère (détenue à 75 % par VINCI Immobiliers et à 25 % par la CDC) a acheté en 2011 le site de l'ancienne centrale électrique à Saint-Denis. Ces opérations déjà en cours sont donc intégrées à l'OIN en tant que lots A et B pour Universeine et lot C pour l'Ecoquartier fluvial.

37. Le statut d'OIN porte également sur le cluster des medias, mais on le laissera de coter car l'enquête nous a persuadé que son impact sur la constitution des systèmes d'acteurs a été faible.

Cinq mois après la création de l'OIN[38], l'équipe de maîtrise d'œuvre du village est désignée. Elle est composée des agences Dominique Perrault Architecture, TER, Une fabrique de la ville, d'Ingérop, CITEC, Urban Eco Scop, Jean-Paul Lamoureux et Françoise Folacci.

Au même moment, du côté de la SOLIDEO, une équipe dédiée au suivi du village se forme. Henry Specht qui fait partie des 3 premiers collaborateurs de la SOLIDEO devient à l'été 2018, le directeur de projet du village. Il recrute des collaborateurs pour accompagner le groupement de maîtrise d'œuvre, assurer les missions de coordination du chantier, faire avancer les dossiers nécessaires à la commercialisation prévue en mars 2019. Ils sont ingénieurs, architectes, expérimentés en conduite de grands projets, issus de sociétés d'ingénierie, d'établissement public d'aménagement, de collectivités locales, etc. À quelques-uns donc (moins de six chefs de projets et chargés de mission) et en six mois, l'équipe valide le plan guide avec la maîtrise d'œuvre, décline les premières études techniques (étude d'impact et première enquête publique), lance les procédures d'urbanisme et met au point les dossiers de consultation pour chercher les opérateurs immobiliers.

L'année 2019 est essentiellement consacrée au montage du dossier de création de la ZAC du Village Olympique et Paralympique (l'arrêté préfectoral date du 29 juillet 2019) et à la commercialisation des lots auprès des groupements de promoteurs. La consultation est lancée au MIPIM par la SOLIDEO et Plaine Commune Développement pour des lots de 50 000 m^2 et 250 millions d'investissement de développement immobilier.

38. Le décret en conseil d'État qui crée l'OIN a été porté par la DHUP pour le ministre de la cohésion des territoires (Décret nº 2018-223 du 30 mars 2018 relatif à la réalisation du village olympique et paralympique, du village des médias).

À partir de cette date donc, une phase de travail intense s'engage entre la SOLIDEO et les opérateurs : quatre groupes de promoteurs avancent en parallèle pour un budget d'investissement global d'environ 1 milliard d'euros, hors budget de la ZAC. Dix-huit workshops sont ainsi organisés jusqu'à la désignation des équipes lauréates en novembre 2019 : le groupement Caisse des dépôts - Icade Promotion remporte le lot D (environ 48 250 m² de surface de plancher) tandis que le lot E (environ 52 420 m²) est confié au groupement Nexity – Eiffage Immobilier Île-de-France. Le lot C sur l'Île-Saint-Denis est attribué deux semaines plus tard au groupement Pichet-Legendre. Les promesses de vente sont signées dans la foulée. Dès lors, des sous-systèmes par lot se forment, bien que toujours sous supervision globale de la SOLIDEO.

La montée en puissance de Paris 2024

Et Paris 2024 dans tout ça ? Sur l'ensemble de la période de préparation des jeux, le COJOP n'a pas toujours été aussi visible et exposé. Le Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques Paris 2024 (COJOP) est créé officiellement le 22 janvier 2018. Cette association loi 1901 remplace officiellement le Comité de candidature Paris 2024, dès l'obtention des jeux à Lima en septembre 2017. En réalité, le groupement d'intérêt public poursuit son travail en tant que comité de transition jusqu'en mars 2018. Et assez naturellement, une part significative des salariés (un tiers environ) passe d'un comité à l'autre.

Paris 2024 étant par essence une structure éphémère, puisque dédiée aux jeux de 2024, sa taille suit une courbe tout à fait singulière. Quelques dizaines de salariés à sa création, ils sont 280 à la fin de l'année 2019, 1 003 fin 2022 et 4600 à l'été 2024. Mais une fois les deux quinzaines olympiques passées, le COJOP ne doit plus compter que 800 salariés pour totalement dispa-



L'évolution du nombre de salarié traduit la montée en charge du COJOP, laquelle est en décalage par rapport à la feuille de route des maîtres d'ouvrage pérennes. C'est une difficulté majeure pour le système de préparation des jeux : les besoins du COJOP s'expriment plus tardivement par rapport aux calendriers des chantiers. Pour le CIO même, auquel Paris 2024 doit se référer, l'organisation des jeux ne démarre véritablement qu'une fois l'édition précédente terminée. De ce point de vue, le report des jeux de Tokyo de 2020 à 2021 (du fait de la crise COVID) n'a pas aidé. Le programme des sports devait être ajusté en fonction des retours d'expériences de jeux de Tokyo. Finalement, comme ceux-ci n'ont été organisés qu'en 2021 – et pour l'essentiel, sans public – le programme des jeux de 2024 a fini par être validé en décembre 2020, avant même les jeux de Tokyo.

Les deux premières années (2018-2019) sont largement occupées par les négociations autour des conventions d'objectifs tripartites pour chaque ouvrage. C'est en effet ce document qui constitue la feuille de route de tout un chacun, et en particulier la

SOLIDEO et de Paris 2024[39]. Des comités sont organisés toutes les semaines pour ajuster les programmes en fonction des besoins et des contraintes qui se précisent, évaluer les conséquences de ces modifications, négocier la répartition des coûts, clarifier le montant des indemnités d'immobilisation des sites pour les jeux (du 1er mars au 30 novembre 2024). Une fois la commercialisation des lots lancée au MIPIM en mars 2019, le COJOP s'enquiert des réponses aux appels d'offres et s'assure de leurs conformités et compatibilités avec les programmes et le fonctionnement des jeux.

L'expression de ces besoins se précise donc à mesure que l'événement se rapproche et que les équipes grossissent. D'un point de vue organisationnel, ces effectifs croissants se répartissent dans trois grands pôles - livraison de l'évènement ; impact et engagement ; ressources - selon une organisation très largement calquée sur celle du CIO[40]. Chaque pôle est ensuite divisé en directions. Le pôle Livraison par exemple en compte six : quatre opérationnelles -la direction aux jeux (SVC), aux sports (SPT), aux sites et infrastructures (VNI[41]) et à la technologie (TECH)- ; une direction en charge des relations internationales (INT) ; une autre sur les engagements environnementaux (SUS[42]).

39. Plus largement, l'élaboration de ces conventions a été un enjeu majeur des années 2018-2020 : ce sont un outil déterminant de la fonction de supervision pour la SOLIDEO comme pour le COJOP. Ces conventions déclinent les objectifs et engagements des maîtrises d'ouvrages sur les ambitions environnementales et d'accessibilité, et sur la charte sociale. Cet aspect sera plus largement développé dans le chapitre IV consacré à la supervision.

40. Les intitulés des postes et des directions sont les mêmes et sont donc en anglais. De façon générale, beaucoup d'anglicismes sont utilisés en interne par les salariés du COJOP.

41. Venues and infrastructures Area.

42. Sustainability Area.

Dans cette organisation, la direction Sites et Infrastructures (VNI) assure des fonctions opérationnelles majeures : la livraison des sites de compétition mais aussi des sites d'entraînement, des sites logistiques et des infrastructures temporaires. Elle est enfin responsable de la transition entre les Jeux olympiques et ceux paralympiques, du démontage et de la remise en état des sites, après les Jeux. Déjà forte d'une soixantaine de collaborateurs en 2020, la direction VNI en compte 418 fin 2023 pour atteindre les 600 salariés au moment de jeux dont environ un quart pour le village olympique.

À mesure que l'événement se rapproche, l'organisation de Paris 2024 se transforme donc. Depuis janvier 2023, l'organisation par fonction (*functional areas*) est abandonnée pour une organisation par sites ; c'est la « venuisation[43] » du fonctionnement du COJOP. De grands secteurs sont identifiés (Île-de-France, Paris Centre, Cluster Paris Ouest, Arena Paris Nord, Arena Paris Sud) avec de managers dits de clusters qui remplissent la fonction de directeurs de sites, en charge d'équipes de site. Là encore, des sous-systèmes se montent au sein de ce grand système de préparation des jeux. Pour certains équipements préexistants, des opérateurs extérieurs de gestions dits « Event Delivery Entities » (EDE), sont mobilisés du fait de leurs expertises des sites : la Fédération Française de Tennis pour Rolland Garos, la Société anonyme d'exploitation du Palais omnisports de Paris-Bercy pour l'Accor Hotel Arena, VIPARIS pour Arena Paris Sud, l'Olympique lyonnais pour le stade de football à Lyon etc. Cette

43. L'usage « barbare » de ce terme est un anglicisme communément employé par les équipes de Paris 2024. Les équipes emploient de nombreux anglicismes de ce type, du fait d'une organisation du COJOP très largement calquée sur celle du CIO. Ce terme anglais « venuisation » vient du mot « venue » qui signifie « site ». L'expression rend compte de l'organisation par site de Paris 2024, à l'approche de l'évènement.

organisation par site se matérialise même dans la distribution et localisation des bureaux de Paris 2024 : en central, les directions transversales demeurent ensemble mais des plateaux par cluster sont montés et à partir de la mi-2023, sont transférés sur les sites. Le plateau Cluster des médias est ainsi transféré sur site en juillet 2023, celui du Stade de France en décembre 2023, une partie du village est partie à la cité du Cinéma en janvier 2024, etc.

Une deuxième métamorphose du système s'opère.

Chapitre 03

Les JOP, une expérience unique ?

Intéressons-nous ici à la manière dont les acteurs vivent au quotidien l'expérience des JOP. Nous nous plaçons donc ici essentiellement au niveau des individus. Qu'ils se situent plutôt du côté de l'aménagement urbain ou du côté de l'organisation de l'évènement, tous s'accordent à dire qu'ils participent à une expérience unique en son genre : les JOP constituent une action collective majeure qui n'a pas d'équivalent, dans aucun de ses domaines. Mais derrière ce sentiment partagé, on découvre une multitude de perceptions, de ressentis au quotidien, de formes et de modalités d'action. Les Jeux posent également, du point de vue des institutions qui y contribuent, d'importants problèmes de gestion des ressources humaines.

1 - L'organisation au quotidien

Une organisation entre les mains des « opérateurs synthétiques » et que les collectivités peinent parfois à saisir

Tout acteur agit dans un système et sa première perception est celle de ce système. Comment les uns et les autres perçoivent-ils l'organisation générale de l'action collective à laquelle ils participent, et comment perçoivent-ils leurs partenaires ? Les différences sont significatives entre d'un côté les « opérateurs synthétiques » (cf. Chapitre 1), en particulier la SOLIDEO et Paris 2024 qui sont au cœur de l'organisation ; et de l'autre les acteurs plus périphériques, collectivités, promoteurs, grands opérateurs, mais aussi services de l'État déconcentré. Du point de vue de ces derniers, en particulier des collectivités, la SOLIDEO et Paris 2024 tiennent fermement les fils de l'organisation, et déroulent leurs projets de manière implacable. Sur les questions d'aména-

gement, la SOLIDEO s'apparente à une "machine de guerre" : elle dispose d'une force de frappe importante et de moyens exceptionnels que n'ont pas habituellement les collectivités. Les élus comme les services techniques des communes ou des intercommunalités reconnaissent qu'ils ont du mal à suivre la cadence, ne serait-ce que pour se tenir au courant des avancées du projet.

Paris 2024 suscite une perception sensiblement différente. Alors que l'aménageur d'État – la SOLIDEO- est perçu comme une équipe relativement resserrée effectuant une "mission commando" avec des moyens financiers importants, Paris 2024 est plutôt décrite comme une organisation imposante, avec des directions techniques pléthoriques au sein desquelles il est parfois difficile de retrouver le bon interlocuteur. Les collectivités, les promoteurs, mais aussi parfois la SOLIDEO elle-même semblent se perdre dans son organigramme imposant, calqué sur celui du CIO. La coordination avec Paris 2024 fait problème pour les autres acteurs, au point qu'elle constitue un des enjeux forts des comités départementaux, instances de régulation portées par les Préfets de département, qui ont pris leur essor en 2022 et auxquels participent les collectivités et Paris 2024. Face à cette organisation qu'elles peinent à saisir, les collectivités se plaignent parfois du travail qui leur reste à faire, sans qu'il soit pris en charge et budgété, comme la gestion des déplacements des spectateurs jusqu'aux sites de compétitions, l'organisation des « fan zones », les réfections ordinaires de voirie, etc.

La SOLIDEO et Paris 2024, tout comme les collectivités elles-mêmes, témoignent des difficultés qu'ont ces dernières à s'inscrire dans la dynamique et dans le rythme du projet des JOP. L'organisation interne de ces institutions préexistantes au projet ne convient pas à ce type d'actions exceptionnelles. Les directions et les services techniques, organisés en silos, sont mal adaptés pour y répondre. Les plus grosses, comme Plaine Commune ou

le Conseil Départemental de Seine-Saint-Denis, peuvent se permettre de mettre en place une organisation parallèle et transversale, avec des missions JOP et des postes de chargés de projets dédiés aux Jeux. Les techniciens qui y travaillent sont alors pris dans les tensions entre la force d'entraînement du projet et le fonctionnement standard de leur institution. Des circuits de décisions accélérés et un accès privilégié au politique sont mis en place, pour tenter de faire face et de gérer les négociations avec la SOLIDEO et Paris 2024. Certaines semblent y parvenir mieux que d'autres : les avis convergent par exemple pour dire que la Métropole du Grand Paris a réussi en peu de temps à s'organiser pour assurer la maîtrise d'ouvrage du CAO, là où beaucoup auraient parié sur son échec.

Aucun acteur n'a finalement une vision globale du système d'action

En comparaison à d'autres projets plus classiques, il est frappant de voir à quel point chacun n'a finalement ici qu'une vision très partielle du projet, et n'a accès qu'à une partie seulement de l'organisation. Cela va sans dire pour les « parties prenantes » comme pour les acteurs périphériques au projet. Mais c'est également le cas pour les opérateurs synthétiques. Contrairement aux collectivités dont la perception de l'action est limitée à leur seul périmètre, les opérateurs synthétiques ont bien une vision territoriale d'ensemble sur les jeux. Mais en revanche, leur perception du système est centrée thématiquement, soit sur l'aménagement, soit sur l'évènement.

Les techniciens de Paris 2024 n'ont pas la maîtrise de la production des aménagements pérennes, et ils regrettent même parfois de n'avoir pas assez de prise directe sur les maîtres d'ouvrage des équipements olympiques. À l'inverse, les techniciens de la SOLIDEO n'ont pas de vision précise sur tout ce qui touche à l'organisation de l'événement, même lorsque leur

propre action se trouve directement concernée. Ils n'ont qu'une prise modérée sur bien des aspects relevant des aménagements temporaires, mais également sur les contraintes pesant sur les aménagements pérennes. Plus largement, pour les acteurs de l'aménagement urbain, le monde sportif semble parfois lointain et mystérieux, avec des logiques insaisissables, les grandes délégations étant souvent décrites comme pléthoriques et toutes puissantes. Le CIO quant à lui paraît lointain et bloquant, même pour les techniciens de Paris 2024 qui peinent parfois à dialoguer et coopérer avec lui.

Finalement, même la Délégation Interministérielle aux Jeux Olympiques et Paralympiques ne semble pas avoir de réelle vision globale du projet, alors qu'elle en a la vocation. Elle est organisée en silos thématiques et sectoriels, avec un turnover important de techniciens constamment sur le pont et débordés car les sujets à traiter sont nombreux. À part le préfet Cadot, qui en assure la direction, les membres de la DIJOP n'ont pas réellement de vue d'ensemble transversale sur le projet. Comme les autres, ces acteurs en charge de la coordination générale du projet semblent n'avoir prise que sur une partie seulement du système.

Cette perception toujours partielle du macro-système d'action[44] ressort aussi bien au plan technique qu'au plan politique, où aucun élu ne s'engage politiquement plus qu'un autre pour porter le projet des JOP dans son ensemble. Cette situation contraste singulièrement avec les formes de portage politique des projets urbains plus classiques, où souvent un élu local important engage tout son poids politique au point même parfois d'être identifié au projet, comme Alain Juppé avec les transformations urbaines de Bordeaux après 1995. Ici, aucun

44. Ou méta-projet, en ce qu'il englobe tous les autres.

porteur politique principal ne se dégage. Au niveau étatique, la ministre déléguée aux JO est arrivée très tardivement dans le jeu, et ne s'engage que sur un nombre de points limités avec un poids politique relativement modéré. C'est probablement au niveau des préfets que le portage politique étatique est le plus fort, mais sur un périmètre territorial limité qui n'englobe pas la dimension nationale de l'événement. Il en va de même pour les élus des collectivités : Stéphane Troussel comme Anne Hidalgo[45], qui auraient pu apparaître comme les porteurs politiques locaux des jeux, et qui le sont en partie dans la mesure où ils s'en saisissent pour mettre en place ou accélérer les politiques de leur collectivité, ne se permettent cependant aucune ingérence sur le territoire de leur voisin et ne portent donc qu'une partie de l'action collective. Cette situation pose des problèmes de portage politique du projet autant que de coopération entre les acteurs qui y participent. La démarche de Londres a été bien plus unitaire, mais il est vrai que l'autorité du Greater London s'impose aux 32 Boroughs.

C'est probablement pour cette raison que le rôle de quelques femmes et hommes « providentiels » semble aussi important. Si aucun « porteur politique » du projet ne se dégage, on voit apparaître quelques individus dont tout le monde s'accorde à reconnaître le rôle majeur et fédérateur. Ils apparaissent comme des figures héroïques, capables de faire avancer l'action, de résoudre les problèmes, et en particulier les problèmes inter organisationnels dans la mesure où ils développent une capacité d'intervention au-delà de leur propre structure. Ce sont les seuls qui développent une vision un peu transversale de l'action col-

45. La situation d'Anne Hidalgo est particulièrement complexe car – présidente de la SOLIDEO mais pas de Paris 2024 - elle joue le rôle d'une « prima inter pares » parmi les élus que personne ne lui conteste vraiment et qui en lui même est difficile à jouer, surtout si s'y ajoutent les vicissitudes d'une carrière politique.

lective. Le préfet Michel Cadot, DIJOP depuis août 2020 après avoir été Préfet d'Île-de-France, fait figure d'homme fort du système, dont le rôle est essentiel dans les grands arbitrages de l'État. Le directeur général de la SOLIDEO, Nicolas Ferrand, est lui aussi présenté par tous ses interlocuteurs comme un homme d'action capable de mettre en mouvement le projet : il est le leader de la SOLIDEO depuis ses débuts, mais aussi un acteur central de l'organisation olympique, pivot entre des institutions variées et des milieux différents. Dans un autre registre, le Directeur Général des Services de la MGP, Paul Mourier, est décrit par tous comme l'homme ayant permis à son institution d'honorer ses engagements olympiques et d'en faire un partenaire fiable et incontournable du projet. Comparativement à d'autres projets d'aménagement majeurs, les individus qui comptent sont finalement surtout des techniciens, en particulier plusieurs préfets, probablement plus que les élus : le portage du projet est relativement inhabituel. D'autant que les élus se sont fait voler très tôt une bonne part de l'espace de l'avant-scène par les sportifs : le très sérieux Dominique Seux consacre une chronique sur France Inter à la seule gloire de Tony Estanguet. Un élu semble cependant avoir joué un rôle majeur dans la phase de la candidature, Patrick Braouezec, alors maire de Saint-Denis et président de Plaine Commune, à qui l'on doit largement l'atterrissage du village olympique à la plaine de France, en continuité des transformations de ce secteur depuis les années 1980.

Le manque de portage politique direct du projet explique probablement aussi que le système en apparence si contraignant de la supervision semble finalement avoir été bien accepté par tous les maîtres d'ouvrage, et même par Paris 2024. Ce dispositif de suivi et de reporting (cf. Chapitre 4) a été mis en place dans les premières années d'existence de la SOLIDEO. Il a peu évolué depuis lors, et tout le monde admet son efficacité. Les 31 maîtres d'ouvrage s'y soumettent, ils ont accepté de communiquer leur

planning et de s'en remettre aux comités des programmes pour arbitrer toute demande de modification. C'est ici que l'effet de réputation joue probablement le plus : chacun se doit d'être à la hauteur pour les jeux. La Ville de Paris, par exemple, ne peut pas se permettre d'apparaître comme un maître d'ouvrage défaillant, incapable de porter un projet d'envergure comme celui de l'Arena. Un de nos interlocuteurs évoque ainsi la « fierté individuelle de chaque maître d'ouvrage », qui veut se montrer capable d'honorer ses engagements dans ce projet national. Ce qui n'empêche pas les divergences, en particulier entre la SOLIDEO et Paris 2024, l'un accusant l'autre de tout négocier en permanence, et l'autre reprochant parfois au premier de s'interposer dans les négociations avec les maîtres d'ouvrage. Mais le système des conventions d'objectifs, auxquels chacun s'est plié (cf. chapitre 4) stabilise finalement le système.

La seule structure qui échappe en partie à la supervision, au grand dam de la SOLIDEO, reste Paris 2024 pour ses aménagements temporaires, car ils n'ont pas vocation à perdurer en phase héritage. L'arbitrage a été rendu dès 2018, et il renforce la dissociation entre le système d'action pour l'événement et celui pour l'aménagement. Pas plus qu'un autre, la SOLIDEO n'a donc vocation à coordonner l'ensemble du projet : l'organisation de l'événement en lui-même lui échappe.

2 - Une action sous contraintes

Un projet qui ne peut pas échouer

Les JOP sont présentés par tous comme un projet unique et exceptionnel : personne en France (et même les acteurs les plus aguerris à la conduite des grands projets) n'a jamais porté un pareil projet, d'une aussi grande ampleur. Et a fortiori, personne parmi les acteurs n'a encore organisé de jeux olympiques en France, puisque la dernière édition remonte à Albertville pour

les jeux olympiques d'hiver en 1992. Le CIO met en avant et valorise ce caractère unique : chaque édition des jeux doit être exceptionnelle et inédite, porteuse d'imprévus et de surprises et donc de spectacles. Le pilotage du projet s'en ressent, comme le soulignent nos interlocuteurs de Paris 2024, car le CIO rechigne à donner des consignes trop précises ou à transmettre les retours d'expérience des éditions précédentes, imposant aux organisateurs de repartir de zéro ou de découvrir en chemin et (parfois trop) tardivement les difficultés inhérentes au projet. Finalement, personne ne sait très bien ce qui est attendu.

Mais les difficultés induites par la nature inédite du projet sont contrebalancées de deux manières. D'une part, les procédures ont été largement facilitées par un cadre législatif spécifique favorable au projet. D'autre part, une dynamique très particulière de projet s'est mise en place : tous les acteurs impliqués souhaitent que les jeux aient lieu, ou à défaut ne sont pas en position de s'y opposer frontalement maintenant que la candidature a été acceptée, et chacun fait donc en sorte que le projet aboutisse. Il ne peut pas échouer. Comme l'indique le chapitre I, il y a presque une dimension magique ou religieuse dans cet objectif. Tout se passe comme si tous les acteurs avaient ainsi une obligation de réussite, et donc de coopérer. Et ce malgré le fait qu'ils appartiennent à des mondes qui par nature coopèrent peu, comme nous l'avons souligné. Les acteurs sont tous interdépendants, et personne ne veut apparaître comme celui qui aura fait échouer les JOP. Tous sont condamnés à coopérer, dans une situation où leurs propres enjeux sont pourtant très différents : Plaine Commune est garante de l'héritage pour le territoire, la SOLIDEO est attendue sur le respect des délais, et Paris 2024 est attendu sur le caractère exceptionnel de l'événement. Dans ce système, les acteurs sont liés, alors même qu'ils sont parfois concurrents voire même rivaux. Mais de peur des ripostes, ils évitent autant que possible de mettre les autres en difficulté. Lors des conseils d'administration de la SOLIDEO

par exemple, chaque décision est préparée et négociée en amont, puis votée à l'unanimité, et aucun maître d'ouvrage ne se risquerait à s'opposer aux projets des autres (cf. Chapitre 4).

Les interactions entre Paris 2024 et la SOLIDEO sont un cas d'école. Les deux structures ont des divergences de fond quant aux enjeux de l'action collective : l'organisation de l'évènement prime pour les premiers quand la livraison des quartiers à terme reste l'objectif principal des seconds. Par ailleurs, l'aménageur a structurellement un temps d'avance sur l'organisateur de l'évènement : la SOLIDEO s'est mise en ordre de marche dès 2018 alors que Paris 2024 a dû attendre la tenue des jeux de Tokyo pour préciser plus finement ses demandes quant à l'organisation des compétitions. Ce flou structurel dans les demandes de Paris 2024 à la SOLIDEO et aux différents maîtres d'ouvrage des équipements n'a pourtant pas empêché les deux structures d'agir ensemble. Les conflits sont nombreux, mais le blocage n'est jamais une issue envisageable. Ceci explique que même si la coopération entre Paris 2024 et la SOLIDEO est vécue de part et d'autre comme peu fluide, l'action ne se soit pas pour autant enlisée.

Plus globalement, cette obligation de coopérer engendre des situations où les acteurs sont tout le temps pris dans des injonctions contradictoires, entre les demandes des sportifs et celles des collectivités, voire entre les demandes des différentes collectivités ou entre celles des différents sportifs eux-mêmes. Un de nos interlocuteurs de Paris 2024 souligne ainsi les difficultés, mais aussi l'obligation, de concilier les demandes du CIO et de l'organisation homologue pour les jeux Paralympiques, l'International Paralympic Committee (IPC), qui n'a pas les mêmes attentes quant à l'organisation des espaces pendant l'évènement.

L'action au cœur des débats publics et sous l'œil des médias

Une autre spécificité majeure de l'action collective vient du fait que les acteurs qui participent au projet agissent en permanence dans un environnement potentiellement critique. Leur travail quotidien se déroule sous le feu des projecteurs, avec la crainte d'une remise en cause potentielle de leur action. Les techniciens de la SOLIDEO ont été et sont encore particulièrement exposés, comme lors des récentes polémiques de fin 2023 autour des travailleurs sans papiers au sein des chantiers olympiques. Mais plus l'événement se rapproche et plus Paris 2024 se retrouve désormais en première ligne, sur des sujets parfois très polémiques. La question de l'installation potentielle de climatiseurs pour certaines délégations d'athlètes au sein du village olympique a fait la une des médias. Les questions de sécurité se révèlent également particulièrement sensibles, au point que la ministre des Sports et des Jeux Olympiques et paralympiques (dont l'intitulé, modifié en 2022, a consacré l'importance et la visibilité de l'évènement pour le Gouvernement) s'y soit impliquée fortement.

Certains sujets font l'objet d'un traitement politique : à l'échelle nationale, Paris 2024 a joué un rôle non négligeable dans l'instauration des « 30 minutes d'activités physiques quotidiennes » dans les écoles, slogan qui a été relayé par le ministère des sports, qui entre en résonance avec les Jeux Olympique et aussi avec une dimension de l'héritage présumée dans la mesure où l'organisation des Jeux est censée avoir pour effet de développer la pratique sportive dans la population. À une échelle plus locale, le Département de Seine-Saint-Denis en a profité pour médiatiser les déficits d'équipements sportifs sur son territoire, en rappelant par exemple que plus de la moitié des enfants ne savent pas nager à leur entrée en sixième. Dans un autre registre, les relations internationales s'invitent parfois dans l'action à travers la dimension sportive. L'activité de Paris 2024 est marquée à bien des égards par les protocoles, la gestion des relations et des tensions entre pays. Les négociations pour l'accueil des délégations sont ainsi déterminées par des rapports de puissance entre les pays qui dépassent largement les jeux.

Cette situation marque l'action au quotidien des techniciens qui font les jeux, et qui sont alors confrontés au fonctionnement de la sphère médiatique. Cela se traduit, sur un plan organisationnel, par un poids particulièrement important des directions de la communication ou des relations institutionnelles. Les sujets potentiellement médiatiques font l'objet d'un traitement particulier, avec une obligation de réagir vite lorsqu'une affaire émerge publiquement. Lors de la parution en 2021 d'un article dans Médiapart sur les soupçons de propos sexistes et racistes à la SOLIDEO, l'entreprise a fait le choix de réagir rapidement et fermement, son directeur général adoptant une stratégie de transparence au moins partielle en soumettant frontalement la question à ses instances de contrôle.

Au-delà de la gestion des polémiques et des médias, auxquels certains de nos interlocuteurs sont rompus et que d'autres trouvent au contraire parfois pesante, cette situation de surexposition médiatique prend une place importante dans le travail des techniciens. Ceux de la SOLIDEO enchaînent les visites politiques ou institutionnelles de leurs opérations, en particulier du Village Olympique, pour les journalistes locaux et nationaux, pour les ministres français et étrangers, les ambassadeurs, les présidents des grands groupes de construction, ou encore les représentants des délégations d'athlètes.

Une autre conséquence majeure sur l'action renvoie à la place cruciale des comités de contrôle externes, évoquée précédemment. Le « comité d'audit » joue par exemple un rôle majeur dans la crédibilité de la SOLIDEO sur les questions financières et budgétaires, en particulier pour assurer vis-à-vis de l'extérieur que les objectifs de coûts seront tenus : la seule présence du comité a probablement pour effet d'anticiper et d'amortir les critiques. À cela s'ajoutent des contrôles réalisés par d'autres organismes, en particulier les rapports de la Cour des Comptes mais aussi celui de l'agence française anticorruption. Plutôt que subir ces contrôles, les acteurs les utilisent : la SOLIDEO s'est largement appuyée sur les résultats des rapports de la Cour des Comptes pour négocier un relèvement du plafond d'emplois ou encore pour stabiliser le partage des responsabilités avec Paris 2024.

Une action différenciée dans le temps et selon les territoires

On constate que les différents sujets prennent plus ou moins d'importance selon les moments. La sécurité a toujours fait l'objet d'un traitement particulier, mais cette question prend encore plus d'ampleur à l'approche de l'évènement. Les questions très opérationnelles de chantier sont montées en puissance en 2021. Elles ont pris une place particulièrement grande dans l'actualité avec le démarrage des travaux du village olympique, au point que d'importantes évolutions ont eu lieu dans l'organisation de l'action à cette période, et en particulier dans l'organisation interne de la SOLIDEO. L'aménageur a alors recruté de bons spécialistes des travaux, alors que les spécialistes des études avaient été au cœur de la phase précédente. Les autres maîtres d'ouvrage se sont également organisés pour cette phase, comme la MGP qui s'est mise en ordre de bataille pour assurer le suivi de la construction du CAO. Bien plus que pour un chantier classique, une attention a été portée aux détails des réalisations (comme la hauteur des seuils de portes afin de rendre accessibles les logements du village aux athlètes handicapés) dans la mesure où ces détails se révèlent en réalité essentiels pour les ambitions affichées par la SOLIDEO pour le projet.

Le chantier a été un point d'attention majeur entre 2021 et 2023, dans la mesure où les risques de dérapages temporels apparaissent alors particulièrement importants. Mais depuis que ces risques ont été en grande partie stabilisés, et à mesure que l'on s'approche d'une livraison dont les délais semblent (sauf exceptions) largement garantis à l'heure où nous écrivons ces lignes (mars 2024), d'autres sujets montent en puissance, même si la sécurité des chantiers reste une préoccupation, notamment pour Paris 2024 désormais responsable des travaux liés à la mise au point finale des équipements pour leur fonctionnement pendant les Jeux. Depuis 2023, c'est l'organisation de l'événement qui prend place sur le devant de la scène. La SOLIDEO s'efface ici au profit de Paris 2024 et des acteurs de l'événement comme par exemple Accor, partenaire essentiel de Paris 2024 pour l'accueil hôtelier sur le Village Olympique. Se discutent ici tous les détails d'organisation de la réception, de la gestion des flux, des services de restauration ou encore de laverie.

Par ailleurs, l'action ne revêt pas les mêmes enjeux et ne prend pas les mêmes formes selon les opérations et les projets. Certains apparaissent plus cruciaux que d'autres pour le déroulement des jeux, la pression y est plus forte, les contraintes plus grandes, le regard des médias s'y focalise. Le Village des Athlètes a fait l'objet de bien plus d'attentions que le village des médias : c'est la pièce maîtresse du dossier de candidature et c'est un élément central pour les délégations nationales. Les jeux peuvent avoir lieu sans le village des médias (les journalistes iraient dormir à l'hôtel, et de toute façon ils dormiront

peu dans cette période de rush) mais pas sans le village des athlètes (lesquels sont les stars du moment). Mais les différentes parties du village des athlètes ne sont pas non plus équivalentes. Les lots de promotion comme les espaces publics situés sur la partie Est du village (Saint-Denis et Saint-Ouen) ont fait l'objet de plus d'attentions que ceux situés sur l'Île Saint-Denis. Le traitement médiatique y a été plus important, notamment parce que la SOLIDEO (aménageur de la ZAC du Village Olympique et Paralympique à Saint-Denis et Saint-Ouen) a des moyens et une force de frappe plus grande que la SEM Plaine commune développement (aménageur de l'écoquartier fluvial à l'Ile-Saint-Denis). La partie orientale du village regroupe aussi les plus gros promoteurs et concentre le plus d'innovations technologiques. L'attention aux questions environnementales y est plus forte car les moyens le permettent. On peut parier que les délégations de sportifs les plus puissantes s'y installeront aussi.

Au sein même de la Seine-Saint-Denis, la différence entre les collectivités qui accueilleront directement les jeux et les autres est fortement ressentie. Plaine Commune est au cœur du système : elle concentre les équipements les plus importants (le village olympique, le CAO, le Stade de France, etc.), l'institution est organisée pour dialoguer avec la SOLIDEO et Paris 2024, pour faire du lobbying politique afin de bénéficier au maximum des retombées positives des jeux, mais aussi pour porter les ouvrages dont elle a la charge. Depuis la candidature les JO font l'objet d'une forte implication, au plus haut niveau. Paris Terre d'Envol est le second Établissement Public Territorial (EPT) à accueillir des équipements importants (le village des médias, de nombreux sites d'entraînement, ...), mais avec moins de moyens politiques et techniques pour interagir avec la SOLIDEO et Paris 2024 : élus et techniciens peinent plus à suivre une cadence effrénée et implacable. L'EPT Est ensemble comme l'EPT Grand Paris Grand Est n'accueillent pas de sites de compétition et sont beaucoup plus en retrait : on retrouve là une différence fondamentale d'implication entre les collectivités qui accueillent les sites de compétition, celles qui accueillent les sites d'entraînement, et les autres. Mais un mouvement impulsé par plusieurs acteurs (le département de Seine-Saint-Denis, Plaine Commune, Paris 2024 et L'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires) consiste à chercher coûte que coûte à embarquer aussi les collectivités qui n'accueillent pas de sites olympiques, de manière à ce que les retombées des jeux soient les plus importantes possibles.

3 - Des postures d'acteurs dans l'action

Les formes d'engagement des individus dans l'action sont plurielles et relèvent de rationalités très différentes. Il y a ceux pour qui les jeux sont une aventure : ils sont impliqués dans le projet à 200 %, ils sont constamment sur le pont et s'investissent corps et âme pour le faire aboutir. Mais pour d'autres, les jeux ne sont que la routine, une action parmi d'autres, qu'ils font rentrer tant bien que mal dans leur emploi du temps en complément de leurs autres projets. Il y a ceux qui estiment que les jeux sont importants et qu'il ne « faut pas se rater ». Et aussi ceux qui considèrent que les JO sont moins importants que d'autres actions, ou que le respect des procédures prime sur le caractère exceptionnel et inédit du projet. La typologie, présentée ci-dessous des formes d'engagement des individus dans le projet olympique n'est pas exhaustive mais elle rend compte de manières d'agir que l'on retrouve largement dans le pilotage des jeux. Elle révèle une diversité de postures, tout autant nécessaire que problématique pour la coordination de l'action.

Les femmes et hommes de projet ou d'évènement, toujours au front

On distingue d'abord celles et ceux qui font tout pour faire avancer et pour faire aboutir l'action. Ils sont au cœur du pilotage du projet ou de l'organisation de l'évènement. C'est leur mission première et ils s'y dévouent pleinement, sans rechigner sur les heures de travail. Hommes et femmes d'organisation et de management (avec notamment beaucoup d'ingénieur.e.s à la SOLIDEO), ils se veulent souples sur les moyens et les modes de faire, mais stables sur les buts. Ils font avancer le projet coûte que coûte, pour que tout soit prêt dans les temps. On trouve des figures de ce type pour l'aménagement et la production des équipements olympiques, comme le chef de projet du Village Olympique à la SOLIDEO. On en rencontre aussi pour l'organisation de l'évènement sportif, au sein de Paris 2024 mais aussi des fédérations sportives françaises et internationales, et certains montrent une intelligence tactique digne des meilleurs compétiteurs parmi les sportifs de haut niveau.

Une posture d'action particulièrement répandue chez ces hommes et femmes de projet consiste à accorder la primauté au respect des engagements. Ce qui guide l'action, c'est alors la capacité des acteurs des jeux à suivre et tenir les engagements pris vis-à-vis du projet olympique et de la candidature, ou les engagements pris ensuite en phase de mise-en-œuvre : engagements de livrer à temps pour les jeux, en respectant le budget, mais aussi engagements contractualisés ou médiatisés vis-à-vis de la qualité des aménagements ainsi que de l'héritage. La pression que ressentent les acteurs est alors celle de respecter les objectifs sur les heures en insertion, sur les émissions de carbone, sur les innovations ou encore sur la part du bois dans la construction. Cette posture d'action est souvent mise en lien avec l'héritage, et la volonté de montrer

les retombées positives des jeux pour le futur, démarche au cœur du dossier de candidature et condition présumée de l'acceptabilité des jeux.

Super-experts ou intermédiaires

Parmi les femmes et hommes de projet, certains sont des supers-experts, extrêmement spécialisés sur des sujets très précis (cf. Chapire 1). On les retrouve au sein des nombreux bureaux d'études qui gravitent autour des deux principaux donneurs d'ordre : la SOLIDEO s'entoure de « pointures » nationales de l'architecture, de la programmation, de l'AMO environnementale ou juridiques. Paris 2024 s'entoure d'experts du sport, de l'organisation d'évènements, mais aussi de l'accueil hôtelier. Les spécialités sont d'autant plus diverses que les projets atteignent un très haut degré de complexité. On en donnera pour exemple ce spécialiste des négociations dans la grande distribution, qui a été mobilisé par la SOLIDEO pour servir de médiateur pour les renégociations des contrats entre les maîtres d'ouvrage et leurs entreprises dans un contexte d'augmentation massive du coût des matériaux avec la guerre en Ukraine. Mais les super-experts ne restent pas toujours des prestataires : ils sont aussi intégrés aux équipes des deux opérateurs principaux des jeux. Paris 2024 a ainsi recruté à l'international des personnes ayant travaillé sur les éditions précédentes des jeux et possédant une expertise parfois unique au monde, comme cette spécialiste russe de la répartition des délégations au sein des villages olympiques, qui assure avec diplomatie cette tâche délicate depuis plusieurs éditions des jeux.

D'autres acteurs des jeux sont plutôt des passeurs ou des intermédiaires, des individus qui font des liens entre plusieurs sphères différentes de l'action au sein desquelles ils ont parfois pu évoluer au cours de leur vie professionnelle antérieure, et

où ils ont aussi développé leurs réseaux. Citons notamment ces experts de l'aménagement urbain et de l'immobilier qui ont été recrutés à Paris 2024, et qui font les liens avec les mondes du sport et de l'événement. Ils constituent généralement des interlocuteurs privilégiés et particulièrement affutés pour dialoguer avec les promoteurs et les aménageurs (l'un d'entre eux a ainsi travaillé à la SOLIDEO avant d'être débauché par Paris 2024 à un poste de responsabilité). Une autre interface qui compte est celle entre les structures pilotes du projet et les collectivités locales. Plusieurs d'entre elles (Plaine Commune, le conseil départemental de Seine-Saint-Denis ou l'EPT Paris Terre d'Envol – sans oublier la ville de Paris cf. Chap 1 et 4) ont même créé des postes spécifiques pour assurer cette interface, et servir de portes d'entrée sur les questions olympiques. Au sein de la SOLIDEO et de Paris 2024, certains ont également ce rôle et cette sensibilité de la négociation avec le monde des collectivités locales, comme la directrice générale adjointe de la SOLIDEO en charge de la maîtrise d'ouvrage, Isabelle Vallentin, qui a dirigé auparavant la SEQUANO[46] et qui est ainsi rompue au dialogue avec toutes les collectivités locales de Seine-Saint-Denis. D'autres techniciens jouent enfin un rôle d'interface avec l'État, ou même entre les services et les directions des différents ministères. Plusieurs, issus de la haute administration ou ayant longtemps fréquenté les arcanes de l'État, jouent ce rôle à la SOLIDEO.

Hommes et femmes aux fonctions politiques

Une autre figure d'acteurs renvoie à celles et ceux qui assurent une fonction de reporting politique dans un contexte, que

46. SEQUANO est une SEM-EPL d'aménagement urbain créée par le département de la Seine-Saint-Denis et qui intervient depuis de nombreuses années dans les opérations d'aménagement du territoire.

nous avons décrit, de portage politique faible et fragmenté entre plusieurs institutions et plusieurs élus d'envergure nationale dont aucun n'a (jusqu'à présent tout du moins) pris le leadership. Le directeur général de la SIOLIDEO assure un rôle de ce type auprès des grands acteurs politiques – élus ou non- aussi bien nationaux que locaux (à Matignon, auprès des différents ministres concernés, auprès de la maire de Paris ou du président du conseil général, etc.), mais aussi auprès des grands administrateurs de l'État (le DIJOP, les préfets, etc.), avec des rendez-vous de reporting réguliers.

Certains techniciens se retrouvent parfois sur le devant de la scène, que ce soit dans les médias ou dans les arbitrages politiques complexes interinstitutionnels, car ils ont une vision finalement plus transversale de l'action que n'importe quel grand élu national ou local. Il leur revient alors de forger des compromis, de stabiliser les équilibres politiques précaires, dans une situation de gouvernance fragmentée et de faible portage politique. Leur rôle consiste notamment à faire en sorte que tout le monde se retrouve dans les jeux, que ce soit la maire de Paris ou le président de la MGP, le président du Conseil Départemental ou la présidente de la Région, les élus des petites communes ou les ministres.

Ces acteurs se retrouvent à toutes échelles territoriales, à tous les échelons et dans toutes les institutions partenaires, de la DIJOP à la SOLIDEO en passant par les différents EPCI impliqués. Une modalité d'action récurrente consiste à répartir le gâteau sur un plan territorial pour que tout le monde bénéficie des retombées des JO. Si l'Île-de-France concentre la majorité des équipements et des épreuves olympiques, elle ne doit pas être la seule à avoir des épreuves ni à bénéficier de l'aura des jeux. Si la Seine-Saint-Denis est un pôle important, en particulier avec le Village Olympique, la Région île de France s'attache aussi à mettre en avant les sites de compétition

existants hors du département, notamment dans l'ouest francilien. Au sein de la Seine-Saint-Denis, il ne serait pas acceptable que Plaine Commune soit le seul EPT à bénéficier des retombées des jeux. Et même Plaine Commune s'attache à faire en sorte que les villes qui n'accueillent pas d'épreuves ou de sites d'entraînements puissent être mobilisées d'une manière ou d'une autre. Une autre posture semble en revanche relativement absente : celle qui consisterait à mettre en cohérence l'aménagement des différents sites olympiques pour les inscrire plus clairement dans les stratégies globales d'aménagement de l'Île-de-France, que ce soit dans le SDRIF ou encore dans l'articulation avec l'arrivée du Grand Paris Express[47].

Acteurs périphériques, parties prenantes et passagers : comment tirer au mieux parti des JO ?

Pour beaucoup, les JO ne sont qu'une action périphérique, un projet parmi beaucoup d'autres qu'ils ont à gérer, qui vient au mieux apporter un peu de nouveauté dans la routine quotidienne, au pire leur rajouter du travail dans un agenda déjà bien chargé. Certains sont enthousiastes et facilitateurs, d'autres peinent à répondre aux demandes trop nombreuses et rapides (en particulier de *reporting* pour les maîtres d'ouvrage), d'autres encore cherchent à faire rentrer ce projet

47. On remarque et l'on aura l'occasion d'y revenir dans un ouvrage suivant, qu'il existe trois conceptions qui cohabitent : dans le nord parisien l'aménagement du territoire constitue l'enjeu majeur, autour de la Tour Eiffel et des sites des expositions universelles du 19e siècle il s'agit avant tout d'afficher la valeur patrimoniale et touristique de Paris. Plus à l'Ouest les jeux s'installent sur des sites qui sont presque tous déjà très actifs et connus (Roland Garros – Parc des Princes, Golf, équipements cyclistes de Saint-Quentin en Yvelines) et qu'il s'agit d'améliorer pour les rendre plus compétitifs, sans réelle préoccupation d'urbanisme.

exceptionnel dans le cadre des procédures habituelles qu'ils mettent en place ou qu'ils ont à gérer.

Le projet rencontre étonnamment peu d'opposition au sein des services ou des institutions impliquées de manière périphérique, au pire une indifférence passive. Probablement aussi parce que beaucoup espèrent finalement profiter de retombées positives, même minimes, des JOP. Une commune pourra par exemple y voir la possibilité de réhabiliter un équipement sportif, ou même trouver là une occasion de soutenir et mobiliser les associations sportives locales.

Les acteurs périphériques peuvent potentiellement, à un moment ou un autre, devenir essentiels et/ou bloquants. Pour le Village Olympique, qui est une opération d'Intérêt national (OIN), l'instruction des permis a été faite par les services de l'État et non par les communes : l'unité départementale de Seine-Saint-Denis de la DRIEAT a été très impliquée dans cette phase pour instruire les fameux permis à double état (cf. Chapitre 4), déposés à la fois pour une utilisation olympique et pour leur usage futur en phase héritage. Les services d'espaces publics des collectivités ont été essentiels pour réaliser les travaux courants de voirie afin de remettre aux normes les abords des sites olympiques, et ils ont dû intégrer cette tâche dans leurs budgets et dans leurs plans de charge. Les pompiers sont devenus des acteurs essentiels (et potentiellement bloquants) au moment où ils ont piloté les commissions de sécurité autorisant l'accueil du public dans les différents bâtiments du village olympique, ce qui a posé un vrai problème organisationnel dans la mesure où toutes les livraisons se sont faites à peu près en même temps.

4 - La gestion des ressources humaines des jeux olympiques

Les Jeux Olympiques posent des questions très spécifiques de gestion des ressources humaines, à la fois au niveau des organisations impliquées, mais aussi au niveau individuel dans la manière dont cette expérience peut trouver ou non sa place dans la carrière d'un individu. Cette question se pose en particulier pour ceux dont la fiche de poste est centrée sur les jeux olympiques. La réponse et plus globalement les problèmes de ressources humaines, diffèrent entre les organisations spécifiquement créées pour les jeux (Paris 2024, SOLIDEO, DIJOP), qui n'auront qu'un temps de vie limité, et les autres.

Les organisations à durée déterminée

À la SOLIDEO comme à Paris 2024, la donne est claire dès l'embauche : la structure est vouée à disparaître peu de temps après les jeux olympiques, une fois l'évènement terminé. La SOLIDEO garde quelques missions après les jeux, liées principalement à la reconversion du village olympique pour l'héritage ainsi qu'à la clôture des opérations, mais elles ne présentent ni l'ampleur ni les difficultés rencontrées lors de la première phase, et ne nécessitent pas les mêmes équipes, ni les mêmes compétences. Paris 2024 et la SOLIDEO réalisent donc des embauches pour un projet dont on connaît la date de fin : les postes sont à durées déterminées, pas nécessairement dans le type de contrat de travail mais du moins dans les faits. En conséquence, il est de plus en plus difficile de trouver des candidats au fur et à mesure que l'on s'approche de la fin du projet et que le temps restant se réduit.

Cette situation pose de vrais problèmes pour les candidats : comment intégrer l'expérience des JO dans une carrière ? quelles perspectives peuvent se présenter après ? Les plus âgés, qui craignent de ne pas pouvoir facilement retrouver un poste après, sont particulièrement concernés, surtout pour l'encadrement intermédiaire (une telle situation est en effet souvent déjà le lot commun des cadres dirigeants de haut niveau). En revanche, les jeunes professionnels en début de carrière y trouvent un intérêt certain, avec un projet enthousiasmant, d'autant plus qu'ils se projettent de moins en moins dans une même structure toute leur vie professionnelle et que le turnover est devenu la norme pour beaucoup d'entre eux. En conséquence, à Paris 2024 comme à la SOLIDEO, les équipes sont jeunes.

Plusieurs cadres dirigeants de la SOLIDEO estiment que leur entreprise était sous-dotée en personnel au démarrage par rapport à ses missions. La petite équipe constituée au démarrage en 2018 a été longtemps en situation de surcharge importante de travail, avec des situations tendues. Le rapport de la Cour des comptes de 2021 pointe cette situation de sous-effectif, et il a contribué à ce que la SOLIDEO puisse ensuite embaucher. Mais l'équipe est restée malgré tout relativement petite, sans dépasser les 140 salariés[48]. En comparaison, l'équipe de Paris 2024 est extrêmement importante, et la structure a grandi très vite. Par exemple, la direction des sites et des infrastructures est passée de 11 personnes en 2019 à 180 en 2022. On y trouve beaucoup de jeunes qui y ont pris leur premier poste, et qui ont ensuite évolué au sein de l'organisation. On y trouve aussi une panoplie de ces super experts présentés plus haut, ultra-spécialistes d'un domaine précis de l'organisation des Jeux, qui tirent leur expertise de leurs contributions aux éditions précédentes : beaucoup ont d'abord travaillé comme consultants pour Paris 2024 avant de voir leur poste internalisé dans l'organigramme pour le sprint final de la préparation.

48. Au 31/12/2023 : 139 équivalents temps Plein, hors CDD de remplacement, stagiaires et alternants (source SOLIDEO, budget 2024).

Le turnover en interne est important car la structure s'est réorganisée en permanence depuis sa création, au fur et à mesure de l'avancement du projet. Plus les jeux se rapprochent et plus les besoins sont grands. Finalement, « les gens ne quittent pas les jeux, ou très peu », nous explique une chargée de projet arrivée en 2020. Paris 2024 comme la SOLIDEO ont organisé l'évolution en internet de leurs salariés au fur et à mesure de l'avancement du projet, de l'évolution des missions et donc des structures. À Paris 2024, ceux qui avaient au départ des missions d'études ont été chargés après 2023 de l'accueil des délégations ou de questions liées à l'accueil des compétitions. À la SOLIDEO, on note vers 2021 de nombreux passages des études au chantier.

Tous les employés de SOLIDEO et Paris 2024 ont conscience qu'après les jeux leur mission s'arrête. Mais il subsiste une marge de flou sur la fin exacte des contrats. À Paris 2024, les contrats de travail peuvent courir jusqu'à février ou mars 2025 en raison de la phase de démontage des équipements après les jeux et des états des lieux de sortie. Les départs de la SOLIDEO s'étalent entre début 2024 et fin 2025, avec 2/3 des départs en 2024 et 1/3 en 2025. Un « plan de sauvegarde de l'emploi » a même été mis en place dès 2023 par la direction pour organiser collectivement la fermeture de l'entreprise, la gestion des carrières et les reclassements au niveau individuel.

La prise en charge des JO dans les organisations pérennes

Dans les organisations pérennes, qui ont vocation à survivre aux jeux olympiques, que ce soit les services de l'État déconcentré ou les collectivités territoriales la prise en charge des jeux s'opère de deux manières. Une partie du travail est d'abord assurée par l'organisation préexistante de ces institutions et intégrée aux tâches classiques. Au sein des services du département de Seine-Saint-Denis, la maîtrise d'ouvrage des bâtiments réalisés à l'occasion des jeux, comme le Prisme[49] à Bobigny, est ainsi assurée par la direction des bâtiments et de la logistique. Les deux ZAC nécessaires à la réalisation du village olympique sont suivies par les services de l'aménagement. Certains agents se voient donc confier des tâches relatives au suivi du projet olympique en complément de leurs missions habituelles, ce qui a parfois occasionné une importante surcharge de travail étant donnée la nature particulière du projet des jeux.

En complément, des missions ou des équipes spécifiques dédiées aux Jeux Olympiques ont été créées dans plusieurs collectivités : Ville de Paris, Département de Seine-Saint-Denis, Plaine Commune, Paris Terre d'envol, ou encore au sein des services de la Préfecture de la Seine-Saint-Denis. Elles s'ajoutent à l'organisation existante, souvent rattachés directement à la direction générale des services de l'institution et donc en ligne directe avec le niveau politique. Une partie des chargés de mission qui y travaillent ont été recrutés spécifiquement pour les jeux olympiques, ce qui ne s'est parfois pas fait sans difficultés pour les plus petites structures aux ressources limitées : l'EPT Paris Terres d'Envol a ainsi eu du mal à garder un chargé de mission dédié pendant toute la durée du projet, malgré les besoins. Plus globalement, les services techniques des plus petites collectivités sont sensiblement débordés par le suivi des jeux, face à Paris 2024 ou à la SOLIDEO qui avancent implacablement.

Une autre partie des agents travaillant au sein des missions olympiques des collectivités a été recrutée en interne : la mission JOP constitue alors une étape dans le parcours profes-

49. le Prisme est défini comme un Hub du handisport et servira de site d'entraînement pendant les jeux.

sionnel de l'agent au sein de l'institution. Ces postes sont alors nécessairement temporaires, car la mission a vocation à disparaître. Mais plusieurs personnes rencontrées travaillent en réalité sur les JOP depuis plus de 5 ans. Et dans les plus grandes institutions, un poste de chargé de mission JOP peut constituer un bon tremplin pour évoluer ensuite au sein des services, du fait de son caractère à la fois transversal et politique.

Les enjeux de gestion des ressources humaines autour des JOP peuvent renvoyer à des enjeux plus généraux qui engagent toute l'institution. À la métropole du Grand Paris, jeune structure créée en 2016, les jeux ont beaucoup contribué à l'organisation des équipes en charge de l'aménagement urbain et de la maîtrise d'ouvrage. Les personnes recrutées pour l'occasion forment une petite équipe, relativement jeune et dynamique, que beaucoup de nos interlocuteurs considèrent comme très compétente et efficace. L'enjeu était non seulement d'honorer les engagements olympiques de la MGP, mais aussi que ces recrutements servent de base à la montée en compétence plus générale de la collectivité dans un contexte où elle cherche politiquement à se faire une place et à asseoir sa légitimité.

Chapitre 04

Un dispositif de régulation puissant

Les acteurs en charge de la production des ouvrages olympiques (équipements sportifs, village des athlètes, cluster des médias) participent également par essence à la régulation des risques qu'implique ce processus. La mise en œuvre du projet suppose en effet de préserver la « ressource centrale » des aléas susceptibles de remettre en cause la livraison des ouvrages dans les coûts et les délais impartis. C'est à la multiplicité des acteurs impliqués dans la régulation – les interventions de chacun, les interactions qui se déploient dans ce cadre, la manière dont elles influent en retour sur la production des ouvrages olympiques – que nous nous intéressons dans ce chapitre. Majoritairement issus des mondes de l'immobilier et de l'action publique – mais pas seulement – ces acteurs s'inscrivent avant tout dans la perspective de l'événement, même si l'héritage est rarement absent de leur horizon.

Une analyse parallèle porterait sur la gestion des risques dans la production de l'événement lui-même, avec comme acteur central le COJOP (Paris 2024). Le tableau serait assez différent, en particulier avec une plus forte présence du monde du sport et de la communication, un autre mode d'intervention de l'État (notamment en ce qui concerne la sécurité et les transports) et un jeu différent de la part des principales collectivités (à commencer par la ville de Paris). On verra pourtant au passage que ces deux grands processus sont trop interdépendants pour être complètement étranger l'un à l'autre.

1 - La supervision et la comitologie

La production des ouvrages olympiques figure au cœur du projet des JOP de 2024. Dès lors, il fallait concevoir un dispositif de régulation visant à sécuriser la livraison des ouvrages dans les délais et les coûts prévus initialement. La supervision assurée par la SOLIDEO et la création d'instances ad hoc regroupant les acteurs du projet comptent parmi les éléments structurants de ce dispositif.

La supervision comme mode de régulation des risques de retard dans la livraison

La supervision porte sur une trentaine de maîtres d'ouvrage et soixante-dix ouvrages, c'est-à-dire l'ensemble de ceux relevant du périmètre de la SOLIDEO. Elle répond à un parti pris fort de la candidature qui consistait à confier la maîtrise d'ouvrage au gestionnaire futur pour éviter les éléphants blancs. En l'absence de modèle dont les organisateurs des JOP de Paris 2024 auraient pu s'inspirer, elle requiert cependant l'invention d'un dispositif de suivi ad hoc.

La supervision est pilotée au sein de la SOLIDEO par la direction des programmes (cf. Chapitre 2), avec l'appui ponctuel d'autres directions (innovation, communication etc.). Le but affiché est de « tenir bon » sur le programme, dans un contexte où l'ajustement sur les coûts et les délais est exclu[50]. Cela a conduit la SOLIDEO à « *intégrer le contrôle des risques dans la conception même de l'organisation* »[51], ce qui excède le champ habituel du métier d'aménageur.

Concrètement, la supervision repose sur deux instruments essentiels : les conventions d'objectifs précisent les objectifs à atteindre pour chaque ouvrage et conditionnent l'accès aux financements. Toutes les conventions ont été signées entre la fin 2018 et l'été 2021, au gré de l'avancement des projets, et sont rédigées autour d'un triptyque qualité et ambition (ou « programme ») -coûts-délais. Les revues de projets permettent à la SOLIDEO de suivre l'avancée des programmes. Elles associent Paris 2024 et le maître d'ouvrage, avec un rythme mensuel dans le cas des équipements olympiques. Le suivi se fait à partir du reporting réalisé par le maître d'ouvrage sur une série d'indicateurs.

Le travail de supervision consiste à relever les écarts entre l'état d'avancement du projet et le programme initial, ainsi qu'à saisir l'impact de ces écarts sur l'avancée du projet et à en comprendre les raisons. Il définit également des actions ayant vocation à rectifier le tir (plan d'action pour revenir au planning initial, solution alternative).

La supervision a vocation à réguler la tension entre la mission incombant à la SOLIDEO (livrer les ouvrages olympiques avant l'événement) et des paramètres politiques liés à la spécificité du projet olympique et à la configuration institutionnelle des JOP de Paris 2024. Parmi ces paramètres, on a la nécessité pour la SOLIDEO de préserver des marges de manœuvre permettant de répondre à des demandes de modification de programme (voir plus bas), ou le fait d'éviter de prêter le flanc à un procès en ingérence intenté par un maître

50. Cette exclusion tolère cependant des exceptions en matière de coût des ouvrages. La création d'une réserve prudentielle figure dès l'origine dans la maquette financière de la SOLIDEO pour permettre à celle-ci de faire face à des aléas nécessitant des ajustements financiers.

51. Entretien avec un membre du comité d'audit de la SOLIDEO.

d'ouvrage aguerri, quand bien même cela passerait par un desserrement du contrôle exercé par la SOLIDEO. La tension intrinsèque à la supervision se traduit jusque dans le fin dosage des comportements de la SOLIDEO dans sa relation avec les maîtres d'ouvrage, entre souplesse (quand la supervision conduit à autoriser des changements de programme) et coercition (application de pénalités pour non-atteinte des objectifs, décision de la SOLIDEO de se substituer à un maître d'ouvrage défaillant).

La « comitologie » comme instance pacificatrice

La « comitologie » apparaît à tous les étages du dispositif de régulation. Il s'agit d'un ensemble d'instances regroupant les différents acteurs impliqués dans la production des ouvrages olympiques. Ces instances opèrent à différentes échelles, selon des périmètres variables et dans des registres divers. Leur vocation est de faciliter la résolution des problèmes de sorte qu'ils soient réglés plus rapidement que dans des projets d'aménagement classiques.

La « comitologie » mise en place sous l'égide de la SOLIDEO comporte deux instances pivots. Le comité des programmes, a pour vocation d'étudier les demandes de changement de programmes. Elles émanent souvent des maîtres d'ouvrage, peuvent être liées à une dégradation de la conjoncture économique (augmentation du coût des matériaux) ou à la volonté d'un acteur d'apporter une modification au programme. Concrètement, le rôle du comité consiste à identifier les demandes qui peuvent être acceptées – c'est-à-dire celles qui conditionnent la capacité du maître d'ouvrage à respecter ses engagements ou qui ne la remettent pas fondamentalement en cause -, à définir un nouveau programme incluant une clé de répartition du surcoût entre les acteurs et à faire valider celui-ci par les instances politiques de la SOLIDEO et de Paris 2024. Bien que s'inscrivant dans le registre pragmatique revendiqué par la SOLIDEO dans son rôle de superviseur – elle est en effet supposée favoriser l'adoption de modifications de programme de manière relativement fluide et en mettant tout le monde d'accord (voir plus bas) – l'action du comité des programmes apparaît avant tout comme cherchant à minimiser le volume des modifications[52].

Les comités de site, seconde instance pivot, permettent aux maîtres d'ouvrage de rendre compte de l'avancement des travaux auprès de l'ensemble des acteurs (Paris 2024, DIJOP, administration, élus). Adossés aux principaux ouvrages olympiques (village des athlètes, cluster des médias, Versailles, Colline d'Élancourt, Marseille), ils jouent un rôle de capteurs de terrain, capables d'identifier très tôt les difficultés rencontrées sur un ouvrage, les risques de dérapages et les solutions à promouvoir. Ils répondent aussi à la volonté d'informer régulièrement les acteurs et de fluidifier les relations entre eux (à commencer par celles entre Paris 2024 et les élus locaux).

La « comitologie » regroupe plusieurs autres instances créées à des échelles géographiques multiples. Au-dessus du comité des programmes, on trouve le conseil d'administration de la SOLIDEO (auquel les élus locaux siègent en tant qu'administrateurs et disposent d'une voix délibérative) et le comité des partenaires, créé pour pouvoir traiter des difficultés ponctuelles (voir plus bas). En aval des comités de site, les comités techniques (instance chargée de réaliser un suivi mensuel de l'ensemble des calendriers mis à jour par les maîtres d'ouvrage) et les coordinations inter-maîtres d'ouvrages, instaurées au démarrage des

52. Cet objectif fait écho au précédent des JO de Londres : les milliers de demandes de modification émises dans le cadre de la production des ouvrages olympiques lors de cette édition représentent de ce point de vue un spectre qu'il s'agissait manifestement de conjurer pour les dirigeants de la SOLIDEO.

chantiers dans le village des athlètes et le village des médias.
La SOLIDEO a développé une comitologie parallèle sur plusieurs thèmes transversaux. Parmi ceux-ci, on trouve la communication, avec la mise en place de « comités de communication » (en charge de la coordination des communicants) et de comités PACO (participation citoyenne), ainsi que l'innovation, avec la création de comités d'innovation chargés de financer les surcoûts qui lui sont liés. Un « comité de charte » suit la mise en œuvre de la charte sociale signée par les confédérations syndicales et Paris 2024, qui porte sur l'insertion sociale, la mobilisation des acteurs économiques locaux et l'exemplarité des chantiers.

La « comitologie » a été conçue pour produire du consensus au service de la préservation de la « ressource centrale » de la production des ouvrages olympiques. Pour cela, elle a été élaborée de manière à engager un ensemble de pratiques, de mécanismes et de règles ayant pour point commun de favoriser la régulation des risques de blocages et l'identification de leviers propices à leur résolution.

Ces pratiques et règles tiennent d'abord à la spécificité d'une forme institutionnelle qui permet simultanément de réunir des acteurs qui partagent l'intérêt commun de faire aboutir le projet – et *a minima* d'éviter d'être perçu comme ayant contribué à le faire échouer (cf. Chapitre 3) – et d'aménager des formes d'équilibre entre les forces en présence. Elles ont directement à voir ensuite avec le fonctionnement des instances concernées : routines en matière de processus de prise de décision (préparation des décisions en amont du conseil d'administration de manière à sécuriser leur adoption à l'unanimité), modalités de traitement des demandes de modifications. Dans ce domaine, la SOLIDEO s'attache officiellement à faire droit aux demandes émanant de Paris 2024 (qui ont augmenté après la clôture des JOP de Tokyo en 2021 et à mesure que l'événement approche), mais aussi à celles formulées par les élus

locaux (*a fortiori* dans des contextes spécifiques tels que les changements de majorité issus des élections municipales de 2020, ou les transferts d'épreuves vers un autre territoire), tout en cherchant sans relâche en coulisses à en minorer le nombre et l'impact sur le projet.

Les vertus régulatrices de la comitologie tiennent également aux pratiques développées dans les instances partenariales de la SOLIDEO par les acteurs eux-mêmes. Ainsi l'existence d'une forme de *gentleman agreement* consistant à éviter toute forme de critique des retards ou difficultés rencontrés sur tel ou tel ouvrage. Ou dans l'autre sens, vigilance active et positive qui conduit certains élus à taper sur les doigts d'un opérateur en cas de décalage flagrant avec le programme, ou des acteurs à assumer une partie du surcoût d'une opération.

2 - Les mécanismes de régulation concomitants : une pluralité d'acteurs et de pratiques

Outre le dispositif mis sur pied par la SOLIDEO, la régulation de la production des ouvrages olympiques résulte de mécanismes concomitants liés à l'intervention d'autres acteurs, majoritairement issus du monde de l'action publique – représentants de l'État, collectivités territoriales, experts – et qui, chacun à son niveau, influent sur ce processus.

Les mécanismes de régulation politiques

La montée au créneau de l'échelon préfectoral

L'intervention de l'État dans la production des ouvrages olympiques se caractérise d'abord par son caractère multiple. Créée pour assurer la coordination des différents acteurs impliqués dans ce processus (ministères, organisateurs, collectivités territoriales),

la DIJOP incarne la continuité de l'intervention de l'État en dépit du *turn over* dans l'administration centrale et des changements de gouvernements. D'autres composantes de l'État sont également impliquées : le préfet de région (à l'origine de l'adoption du pacte de gouvernance de 2017 et impliqué depuis sur divers dossiers tels que la qualité de l'eau de la Seine), les préfets de département (voir plus bas), le préfet de police de Paris (acteur central de la sécurité des Jeux et de la cérémonie d'ouverture) ainsi que plusieurs ministères clés dans l'organisation des Jeux (Sports, Transports, Intérieur, Transition écologique[53]).

Le caractère multiple de l'État se manifeste aussi via la pluralité des rôles investis par ses services. Ceux-ci adoptent un positionnement classique dans la conduite d'opérations d'aménagement de grande ampleur : accompagnement des acteurs du projet sur les procédures réglementaires, mise en relation avec des acteurs issus de champs connexes impactés par le projet, injection de fonds pour compléter le financement si besoin. Compte tenu de l'enjeu et de la complexité du projet, l'État est également amené à endosser des rôles plus inhabituels, en s'attachant en particulier à accélérer la mise en œuvre de certaines procédures administratives (pour faciliter l'instruction rapide des permis de construire par exemple), ou en tapant du poing sur la table pour débloquer la situation sur un ouvrage spécifique.

L'intervention de l'État se renforce à mesure que l'événement se rapproche. La montée en puissance de l'échelon préfectoral dans la gouvernance des instances de pilotage du projet en témoigne, se traduisant en particulier par le démantèlement en 2021-2022 des comités de site mis en place par la SOLIDEO au profit de comités

53. L'intervention de ce ministère tient en particulier au rôle de ses services déconcentrés dans la délivrance des autorisations administratives requises par le projet.

départementaux[54] pilotés par le préfet de département aux représentants de l'état. Le transfert partiel de la fonction de pilotage dévolue à la « comitologie » peut s'interpréter comme une clarification au regard d'une réalité institutionnelle dans laquelle l'État constitue le garant en dernier recours de l'organisation des Jeux, a fortiori dans un territoire tel que la métropole parisienne caractérisé par l'absence d'élu local en capacité d'imposer son leadership politique ou de réguler les dysfonctionnements survenant à l'échelle métropolitaine (cf. chapitre 3). Cet ajustement s'est accompagné au lendemain de l'élection présidentielle de 2022 d'une volonté de l'échelon ministériel de s'emparer de certains sujets – transports, sécurité –, ce qui manifeste un phénomène plus clairement politique lié à la tentation de certains responsables de l'exécutif de contrôler une part de la « ressource centrale » des Jeux.

La régulation politique mise en œuvre par les collectivités locales

Les collectivités territoriales hôtes se sont attachées très tôt à mettre sur pied une organisation sur mesure afin de garantir la réussite des Jeux sur leur territoire (cf. chapitre 3). Les exemples des deux collectivités les plus directement impactées par l'événement - la ville de Paris et l'Etablissement Public Territorial (EPT) Plaine Commune – en témoignent. Dans un cas comme dans l'autre, des structures ont été créées de toutes pièces dans le but d'assurer le pilotage transversal du projet dans toutes ses composantes. Il s'agit de la direction générale des Jeux olympiques et paralympiques (DGJOP) pour la Ville de Paris et de la mission JOP pour l'EPT Plaine Commune.

54. La DIJOP a mis en place parallèlement un comité interministériel associant le préfet de région et les directions ministérielles afin de permettre le suivi de l'avancée des travaux conduits par la SOLIDEO, Paris 2024 et les services de l'État sur divers thèmes liés à l'organisation des Jeux (sécurité, transports, énergie).

Ces structures ont plusieurs traits en commun. Elles se caractérisent en premier lieu par l'existence d'une équipe réduite : trois personnes dans le cas la mission JOP de Plaine Commune au moment de l'enquête, jusqu'à cent agents au plus fort de l'activité dans celui de la DGJOP, ce qui comparativement aux 50 000 agents employés par la mairie de Paris représente un effectif relativement limité.

Les interventions de ces deux entités au sein de leurs collectivités respectives convergent également sur plusieurs aspects. En matière de positionnement, elles s'efforcent de respecter un équilibre en assumant un rôle de pilote sans pour autant se substituer aux directions concernées au sein de l'administration de la collectivité. Plusieurs registres d'action sont mobilisés à cette fin : association des directions à l'élaboration de la stratégie sur leurs périmètres respectifs, coordination de l'action de chacune, organisation de circuits d'information en interne. Dans le cas de Plaine Commune, cette recherche de fluidité se manifeste *via* le choix de rattacher la mission JOP à la direction générale des services et de mettre en place un Groupe projet JOP composé de la direction générale, de la mission JOP et de chefs de projets ou chargés de projets JOP issus de chaque direction concernée. Dans le cas de la ville de Paris, la DGJOP est également rattachée à un organe placé au-dessus des services – en l'occurrence le secrétariat général – mais l'organisation adoptée pour favoriser la production d'arbitrages diffère. Plutôt que de reposer sur la création d'une instance spécifique, elle renvoie à des routines en matière de prise de décision alternant entre deux niveaux : le secrétariat général pour les décisions administratives et un trio composé de l'adjoint délégué aux JOP, de la DGJOP et du cabinet de la maire en ce qui concerne les arbitrages politiques, quand ils ne nécessitent pas ponctuellement de remonter au sommet de l'exécutif de la Ville.

Sur le fond, la raison d'être de la DGJOP de la Ville de Paris et de la mission JOP de Plaine Commune est d'assurer plusieurs fonctions essentielles pour les collectivités. Dans les deux cas, leur création répond à la volonté des élus de contribuer à l'organisation des Jeux tout en garantissant la continuité des grandes fonctions du territoire pendant l'événement. C'est ce double objectif qui justifie la relation quasi-permanente de ces organes de pilotage transversal avec les directions en charge du fonctionnement du territoire (urbanisme, jeunesse et sports, propreté, sécurité, accessibilité, etc.). De la même manière, la DGJOP de la Ville de Paris et la mission JOP de Plaine Commune sont garantes de l'inscription des collectivités dans le dispositif plus global des Jeux. À ce titre, elles assurent l'interface avec les partenaires extérieurs : les organisateurs des JOP (la SOLIDEO et le COJOP), l'État, les maires d'arrondissement ou les maires des communes de l'EPT pour l'organisation des festivités, etc. Du fait de cette fonction d'interface, ces entités sont amenées à jouer un rôle de régulation des tensions inhérentes à la mise en œuvre au projet.

Une partie de ces tensions sont internes aux territoires. De ce point de vue, l'action de la DGJOP de la Ville de Paris et celle de la mission JOP de Plaine Commune ont pour propriété de créer du liant entre les instances techniques et politiques des deux collectivités – la direction générale et le cabinet sont très fortement porteurs du projet des JOP dans les deux cas. L'intervention des deux entités échoue en revanche à résoudre par elle-même une autre difficulté potentielle : éviter que la mise en œuvre du projet n'engendre des dissensions internes au système politique local et que celles-ci ne constituent en retour un frein à sa mise en œuvre. Plusieurs moyens sont alors mobilisés : mise en place de comités de pilotage, échanges bilatéraux réguliers avec les élus dans certains domaines, remontées d'arbitrages, etc. Certaines variables rendent cependant l'exercice plus ou moins facile à réaliser, par exemple l'appétence plus ou moins grande des élus envers le portage des projets, ainsi que la présence dans

la collectivité, mais aussi dans la majorité à la tête de l'exécutif, d'élus ayant - ou non - le même agenda que la maire ou le président de l'EPT.

Les risques de tension liés à l'organisation des Jeux se situent également dans les interactions avec l'environnement institutionnel des collectivités locales. La permanence des clivages politiques (clivage gauche-droite, lignes de fracture internes aux exécutifs territoriaux) est contrebalancée par une forme d'alignement sur le projet des vues politiques de chacun. Ce mécanisme de régulation par le projet compte parmi les principaux facteurs ayant contribué à l'émergence d'une capacité collective en mesure d'œuvrer à l'organisation des Jeux en un temps très court. L'effet de réputation joue ici à plein, aucun acteur ne voulant être identifié comme celui qui aurait fait capoter le dispositif, ou ne serait-ce que fait montre de mauvaise volonté (cf. Chapitre 3). Il en va ainsi dans les relations avec les instances en charge de l'organisation des Jeux, et plus spécifiquement le COJOP, la pluralité des formes d'interactions et des scènes d'échanges (comitologie autour d'outils tels que la matrice des responsabilités adoptée par la Ville de Paris, élaboration de protocoles communs en matière de communication) contribuant à maintenir le fil relationnel en dépit des sujets de désaccords.

La puissance fédératrice du projet se manifeste également dans les relations entre collectivités territoriales. Tout indique en effet que les logiques partisanes, rivalités entre collectivités et/ou affinités/confits de personnes pèsent sur les interactions, mais que cela n'interfère pas fondamentalement avec la mise en œuvre du projet. Plusieurs dimensions de ce dernier contribuent *a contrario* à créer du liant entre la Ville de Paris et les collectivités de Seine-Saint-Denis (conseil départemental, EPT Plaine Commune), à commencer par l'existence d'un projet structurant commun aux deux territoires ("Gare des mines - Fillettes"), la mise en place par la Ville de Paris d'appels à candidature pour

financer des projets dans le département voisin, ou la volonté de construire ensemble des séquences médiatiques.

La dimension régulatrice du projet se manifeste enfin dans les relations avec les représentants de l'État. Elle tient alors à l'existence de pratiques partenariales dont la fréquence et l'antériorité ont contribué à tracer un sentier de dépendance qui tend à canaliser les initiatives de chacun. Sur certaines dimensions du projet, les relations avec l'État peuvent varier selon les périodes, en relation avec le positionnement de tel ou tel ministre et des relations interpersonnelles avec celui-ci. Les échanges avec la DIJOP, qui conserve un rôle central de coordination en dépit de l'émergence de l'échelon ministériel dernièrement, ont tendance au contraire à rester au beau fixe quels que soient les hommes et les circonstances.

La régulation par les instruments et/ou pratiques en matière d'aménagement

La création d'outils juridiques ad hoc

Plusieurs mesures ont été adoptées d'emblée pour sécuriser la livraison des ouvrages olympiques. Ainsi, la SOLIDEO est rapidement placée au cœur du dispositif, ses prérogatives en matière de supervision étant matérialisées par l'obligation faite à chaque maître d'ouvrage de conclure avec elle une convention d'objectifs conditionnant son accès aux aides financières. La loi du 26 mars 2018 – dite loi olympique – comporte en outre plusieurs dispositions dérogeant au droit commun de l'urbanisme afin de simplifier les projets d'aménagement et d'accélérer leur mise en œuvre : adaptation des règles d'information et de participation du public (réduction des délais de consultation, recours aux consultations publiques par voie électronique), adoption de la procédure intégrée pour la mise en compatibilité des documents d'urbanisme et de planification, possibilité de

recourir au procédé d'expropriation d'extrême urgence. Le décret du 30 mars 2018 complète cet ensemble de mesures dérogatoires en créant une opération d'intérêt national (OIN) dont le périmètre inclut les principaux sites olympiques en Seine-Saint-Denis (village des athlètes, cluster des médias) et qui induit le transfert au préfet de l'instruction voire de la signature des permis de construire en lieu et place du maire.

La création du permis « à double état », qui instaure une autorisation d'urbanisme unique comprenant un état provisoire lié à l'organisation des JOP et un état définitif correspondant à la destination des constructions postérieure à l'événement, figure à l'évidence en bonne place parmi les outils juridiques créés pour l'événement (cf. Chapitre 1). Concrètement, il permet de construire des ouvrages non pas en partant de l'événement, mais en se projetant d'emblée sur l'héritage, de manière à sécuriser la réversibilité des aménagements réalisés sur les sites olympiques et à éloigner ainsi le spectre attaché à la production d'éléphants blancs. Il vise également à sécuriser les promoteurs, pour lesquels l'adoption d'un permis « à double état » représente une garantie quant à la réalisation de l'opération à terme, mais aussi à gagner du temps sur la délivrance des permis de construire, le fait de donner d'emblée aux promoteurs toutes les autorisations administratives nécessaires pour transformer l'ouvrage olympique en héritage ayant pour effet de réduire les délais d'instruction à l'échelle du programme[55]. Dans ce processus de création d'instruments, l'administration centrale a été très présente, notamment la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et des Paysages (DGUHP).

55. La possibilité d'adopter des dérogations provisoires au PLU dans la phase d'état JOP compte également parmi les aménagements juridiques visant à favoriser un gain de temps.

À l'usage, l'existence de ces outils juridiques a occasionné des difficultés dans la production des ouvrages olympiques. Les acteurs ont dû trouver des solutions dont certaines sont toujours en chantier. Ainsi, Paris 2024 s'est rapidement aperçu que l'insertion dans la loi olympique d'une mesure exonérant les ouvrages temporaires de l'obligation d'obtenir un permis de construire créait une difficulté : compte tenu de l'effet déclencheur du permis de construire sur un certain nombre de procédures réglementaires (patrimoine, environnement, etc.), l'absence de permis a eu pour effet d'engendrer un surcroît de démarches administratives pour les maîtres d'ouvrage concernés. De la même manière, la volonté des pouvoirs publics d'assurer la production d'ouvrages conçus pour fonctionner en héritage a créé des contraintes pour les promoteurs. À un niveau technique, le recours au permis à double état - en tant qu'il prévoit deux usages successifs impliquant des réglementations distinctes – place ceux-ci en position de devoir trouver des solutions à une multiplicité de problèmes complexes, de la typologie des logements construits dans le village des athlètes aux normes de sécurité des constructions destinées à devenir des bureaux, en passant par le calibrage des réseaux d'alimentation électrique des équipements sportifs. Sur le plan financier, les effets induits par la réversibilité et la généralisation du permis à double état (allongement de la durée de portage du programme, recalibrage des contrats d'assurance de manière à couvrir les risques susceptibles d'advenir à chaque état, demandes de garanties accrues) génèrent potentiellement un risque financier qui tend à peser pour l'essentiel sur les acteurs privés[56].

56. Le dispositif de production des ouvrages olympiques prévoit toutefois la prise en charge par le COJOP d'une partie des coûts liés au portage provisoire.

Pour autant ce n'est pas l'instrument qui pose problème – au contraire sa pertinence est largement admise- mais l'objectif qu'il sert et dont les difficultés rencontrées montrent combien il est ambitieux et totalement pris au sérieux dans la production des espaces olympiques.

La régulation en mode projet : l'organisation de workshops

La recherche de gains de temps est également au cœur des pratiques développées par la maîtrise d'ouvrage. Elle sous-tend le choix de structurer la consultation pour la commercialisation des charges foncières via l'organisation de workshops associant les promoteurs en amont du projet. Cet instrument a été mobilisé en particulier dans le cadre de la consultation pour les secteurs D et E du Village des athlètes, qui s'adressait à des groupements complets pour une conception-réalisation en promotion immobilière dans le cadre d'un permis double état. Lancée au MIPIM en mars 2019, celle-ci a été séquencée entre les mois d'avril et de novembre par 18 workshops visant à accompagner les équipes concurrentes entre la première phase de candidature et le dépôt de l'offre finale.

Pilotés par la SOLIDEO, les workshops ont porté sur cinq thèmes principaux : l'architecture et l'insertion urbaine, le montage juridique et financier, l'accessibilité universelle, les performances carbone du projet, la relation Art-projet. Pour chaque séance, les équipes devaient se préparer et chercher des compétences nouvelles pour pouvoir proposer des solutions, alimenter les débats et produire présentations et notes. Cette phase de travail intense pour les candidats (nécessité de trouver rapidement des solutions techniques pour chaque exigence formulée par la SOLIDEO, coordination de projet procédant par itérations permanentes entre le commanditaire, les membres du groupement et leurs hiérarchies respectives) a également été marquée par une mobilisation des organisateurs pour accompagner en temps réel la conception des projets, la SOLIDEO en s'efforçant d'accélérer les procédures et Paris 2024 en assurant le lien avec le monde sportif. De toute évidence, l'intensité du travail de consultation a servi la phase pré-opérationnelle : une fois les lauréats retenus, les promesses de vente ont été signées en moins d'un mois, à force de workshops juridiques intensifs et de réunions à bâtons rompus, pour des documents contractuels souvent volumineux intégrant l'ensemble des dimensions abordées lors des workshops (clauses inédites déclinant les ambitions de la SOLIDEO, engagements financiers).

La régulation par les instances de contrôle

Le rôle de la Cour des comptes et des inspections générales

La SOLIDEO est soumise au contrôle des grands corps administratifs sur plusieurs dimensions de son action : contractualisation avec les maîtres d'ouvrage en charge de la production des ouvrages olympiques, passation de marchés publics pour les chantiers dont la SOLIDEO est maître d'ouvrage, gestion des ressources humaines. Son action a été contrôlée à plusieurs reprises, notamment par l'Inspection générale des finances et par la Cour des comptes. Ces contrôles n'ont pas été sans incidence sur la production des ouvrages olympiques, conduisant souvent la SOLIDEO à opérer des changements importants dans la conception et la mise en œuvre du programme. Ces changements semblent cependant ne pas avoir eu d'effet perturbateur sur le dispositif de production des ouvrages olympiques. Ils apparaissent a posteriori comme un élément de contexte institutionnel sur lesquels la SOLIDEO a pu prendre appui pour atteindre ses objectifs.

Le rapport remis au mois de mars 2018 par l'Inspection générale des finances, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'Inspection générale de la

jeunesse et des sports (IGJS) offre une première illustration du rôle joué par ces grands corps dans la production des ouvrages olympiques. Concluant une mission d'analyse lancée le 15 novembre 2017 – soit deux mois après l'attribution à Paris des JOP de 2024 – afin de réinstruire l'ensemble de la maquette financière des ouvrages olympiques exposée dans le dossier de candidature, ce rapport visait plus particulièrement à identifier les équipements comportant des risques de dépassement de coûts ou de délais. La SOLIDEO a été associée à cette démarche via le lancement d'audits confiés à des bureaux d'études pour estimer les coûts des principaux ouvrages olympiques et contribuer ainsi au travail de ré-instruction du projet.

Cet épisode est évoqué dans le chapitre 2 : la revue des ouvrages met en évidence plusieurs erreurs dans la maquette financière qui conduiront les organisateurs des JOP à opérer des ajustements dans le concept des Jeux (transferts d'épreuves vers d'autres sites, réduction de l'ampleur d'ouvrages emblématiques tels que le CAO). L'intervention de l'Inspection générale des finances semble de ce point de vue avoir eu un rôle éminemment positif pour la SOLIDEO. D'un côté, elle a permis de légitimer des décisions comportant un risque politique - en particulier le risque de résistance ou de défection des élus dans les communes touchées par des retraits d'épreuves. De l'autre, elle a soumis l'élaboration du programme au principe de réalité, entraînant un ensemble de modifications qui ont permis de rendre celui-ci conforme à ce qui pouvait être raisonnablement envisagé compte tenu de la contrainte de coût et de délai, et de contribuer ainsi à ce que la marche ne soit pas trop haute pour la SOLIDEO.

Le rapport consacré à la SOLIDEO par la Cour des comptes en 2020 offre une autre illustration du rôle joué par les grands corps administratifs dans la production des ouvrages olympiques. Ce rapport[57] débouche sur une série de recommandations qui peuvent s'interpréter aujourd'hui comme ayant contribué à accroître les ressources mobilisables par la SOLIDEO et à renforcer sa place centrale dans le dispositif. Plusieurs recommandations portent sur les aspects financiers, qui témoignent du devoir d'exemplarité incombant à la SOLIDEO : adoption de règles en matière de marchés publics et de recours à des prestataires, nécessité de renforcer les outils de contrôle interne et le cadre éthique.

La gouvernance de la production des ouvrages olympiques fait également partie des sujets scrutés par la Cour des comptes, qui recommande d'étoffer les instances politiques de la SOLIDEO – il conviendrait selon elle de créer un bureau exécutif capable de traiter rapidement des difficultés ponctuelles – ainsi que d'améliorer la coordination avec la DIJOP et le COJOP. Pour cela, la Cour enjoint la SOLIDEO à élaborer une « convention globale » encadrant l'ensemble des conventions d'objectifs conclues ouvrage par ouvrage, de manière à préciser les responsabilités opérationnelles et financières de Paris 2024 et de la SOLIDEO et à stabiliser une architecture contractuelle dont l'inachèvement représenterait « un facteur d'insécurité pour la tenue des délais et des coûts »[58].

57. Réalisé conformément à l'article 29 de la loi du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, qui soumet au contrôle de la Cour des comptes les personnes morales de droit privé bénéficiant de fonds publics pour l'organisation des Jeux.

58. L'élaboration d'une convention de ce type – dite convention « chapeau » – était prévue dans la loi du 28 février 2017 créant la SOLIDEO. La Cour a enjoint la SOLIDEO à mettre en place rapidement cette convention qui devenait en effet urgente. C'était aussi la demande de la DIJOP et des tutelles.

Une dernière série de recommandations porte sur la politique de la SOLIDEO en matière de ressources humaines. Pointant le risque attaché en phase chantier au sous-dimensionnement des ressources humaines de la SOLIDEO (cf. Chapitre 3), la Cour estime que celle-ci doit « (renforcer) ses équipes et (adapter) son organisation pour assurer la phase opérationnelle de déroulement des opérations dans des délais conformes à ceux fixés depuis 2018 ». Elle déplore également une confusion des rôles entre le directeur général et le contrôleur général de la SOLIDEO, reprochant à ce dernier un certain malthusianisme en matière de politique de recrutements. In fine, les hauts-magistrats de la rue de Cambon recommandent que « cet établissement, placé sous de fortes tensions calendaires, bénéficie d'une certaine flexibilité dans le recrutement et la gestion de ses ressources humaines ».

La direction de la SOLIDEO s'attache début 2021 à élaborer un plan d'action répondant aux recommandations de la Cour des comptes. Dans un contexte marqué par une convergence des représentants de l'État (DIJOP, Direction du Budget) sur le constat d'un sous-dimensionnement des effectifs de la SOLIDEO, elle franchit d'abord une étape en matière de de politiques de ressources humaines, bénéficiant d'une rallonge budgétaire qui lui permet d'entreprendre une vaste campagne de recrutement (26 emplois équivalents temps plein seront créés en 2021-2022) et de renforcer certaines directions (supervision, maîtrise d'ouvrage, ressources humaines). Cette augmentation des effectifs se double d'une politique de revalorisation salariale (assortie de primes et de mesures de promotion interne) qui vise à renforcer l'attractivité de la société sur le marché du travail.

Le plan d'action de la SOLIDEO concerne ensuite la mise en place du « comité des partenaires », qui vise à doter la SOLIDEO d'un organe de décision capable de produire des arbitrages rapidement sur une modification de programme ou

autre aléa (voir plus haut). L'adoption en mars de la « convention chapeau » permet de parachever le cadre contractuel avec le COJOP[59].

Le rapport de la Cour des comptes entraîne indéniablement un effet de légitimation pour la SOLIDEO. Sur le plan pratique, il justifie l'augmentation des personnels dédiés à la production et à la supervision des ouvrages olympiques et consolide la position de celle-ci au centre du dispositif. De manière symbolique, il permet aux dirigeants de la SOLIDEO de donner des gages quant à leur capacité à intégrer l'impératif d'exemplarité et les exigences émanant des tutelles. Le lancement d'un « plan d'action » en réponse aux recommandations de la Cour est emblématique des moyens mis en œuvre par la SOLIDEO pour faire la démonstration de sa capacité à remplir ses missions et renforcer ainsi sa crédibilité. De ce point de vue, le contrôle de la Cour survient à point nommé pour la SOLIDEO : dans un contexte dominé au printemps 2021 par les risques de scandale liés aux révélations de Médiapart (cf. Chapitre 3), il offre l'opportunité de tourner la page en relançant une « dynamique positive avec des moyens supplémentaires ».

Les conclusions d'un nouveau contrôle réalisé par la Cour des comptes en 2022 tendent à conforter cette lecture. Le fait que la SOLIDEO soit parvenue jusque-là à tenir ses objectifs dans les délais et les coûts impartis ainsi que dans le respect des ambitions initiales y est souligné avec force. Sa capacité à rectifier le tir par rapport aux dysfonctionnements pointés un an plus tôt et à répondre via un plan d'action à chacune des recommandations émises par la Cour est également portée au crédit de la société.

59. Des conventions spécifiques sont adoptées parallèlement pour les deux villages par la SOLIDEO et le COJOP afin de clarifier leurs responsabilités respectives.

Le rôle du comité d'éthique et du comité d'audit de la SOLIDEO

Le comité d'audit et le comité d'éthique – qui au même titre que le conseil d'administration sont des organes statutaires de la SOLIDEO – jouent un rôle dans la régulation de la production des ouvrages olympiques, mais aussi dans l'entreprise de légitimation de la SOLIDEO et, plus largement, de l'organisation des JOP de Paris 2024.

Le comité d'audit contribue à l'identification et à la maîtrise des risques pesant sur la SOLIDEO et sur l'ensemble des maîtres d'ouvrage supervisés par celle-ci. Présidé par le sous-directeur de la direction du Budget, il participe à la structuration des procédures et au contrôle de la production des ouvrages, afin que ceux-ci soient livrés à temps et dans le budget imparti. Son intervention, qui s'est renforcée à la suite du contrôle réalisé par la Cour des comptes en 2020, comporte deux grandes séquences.

La première est liée à la réalisation début 2021 d'un audit global. Celui-ci porte sur l'ensemble des dimensions relatives à l'action de la SOLIDEO – y compris la question du devenir de la structure et de son personnel après les Jeux – et vise plus particulièrement la production des ouvrages olympiques, selon un calendrier en deux temps : audit des ouvrages principaux dits non substituables au mois de janvier, puis audit des ouvrages dits substituables – parmi lesquels on compte des sites d'entraînement et/ou ayant vocation à être livrés plus tardivement – durant l'été. Hormis un ou deux ouvrages pour lesquels des risques de dérapage sont identifiés – ce qui conduira la SOLIDEO à élaborer des plans d'action renforcés visant à leur faire réintégrer au plus vite la trajectoire de livraison initiale – cet audit global établit alors que la production des ouvrages est dans les temps.

Dans le contexte du passage à la phase travaux, un nouvel audit est lancé début 2022 pour répertorier les risques inhérents à cette phase (risques spécifiques à chaque chantier, risques transversaux susceptibles d'atteindre simultanément plusieurs chantiers, risques relatifs à la SOLIDEO en tant que telle) et apprécier la capacité de la SOLIDEO à y faire face. À une fragilité près – le fait que la supervision soit tributaire du déclaratif des maîtres d'ouvrage – le rapport d'audit remis au mois de juin conclut que le dispositif mis en place par la SOLIDEO permet d'appréhender la totalité des risques liés à la phase chantier.

L'objet du comité d'éthique est moins opérationnel mais tout aussi important d'un point de vue stratégique pour la SOLIDEO. Instauré dès le mois de décembre 2018, il manifeste par sa simple existence – et par le fait d'être composé des mêmes membres que le comité d'éthique du COJOP – la volonté des organisateurs des JOP de Paris 2024 de respecter la promesse de Jeux éthiques. Placé sous la présidence de Jean-Marc Sauvé[60], il figure au cœur du dispositif mis en place pour prévenir les conflits d'intérêts et les risques de corruption ou d'atteinte à la probité.

À un niveau général, le comité d'éthique doit superviser la politique éthique de la SOLIDEO et prévenir les risques déontologiques en garantissant le respect des valeurs éthiques par les collaborateurs. Pour cela, ses membres peuvent se référer à la charte éthique adoptée en 2018 et qui décline les principes du code éthique du CIO.

Il a plus spécifiquement vocation à prévenir les conflits d'intérêts. Dans ce domaine, il dispose d'un pouvoir d'auto-saisine

60. Ancien vice-président du Conseil d'État et ancien Secrétaire Général du Gouvernement, il a exercé de hautes responsabilités dans l'appareil d'État et présidé de nombreuses commissions, en particulier celle chargée par l'Église Catholique d'établir un rapport sur les abus sexuels en son sein.

sur toute question relevant de sa compétence et peut être saisi par les membres du conseil d'administration et par tout collaborateur ou partenaire s'interrogeant sur l'existence d'un conflit d'intérêts. Le comité d'éthique est également à l'origine de plusieurs outils et procédures visant à prévenir les risques de conflits d'intérêts : obligation pour certains collaborateurs de signer une déclaration d'intérêts, guide de bonnes pratiques dans la relation avec les fournisseurs, formations assurées par des juristes.

La densité des règles adoptées en matière de déontologie et d'éthique témoigne une fois de plus de l'impératif d'exemplarité qui incombe aux organisateurs des JOP en permanence sous le feu des projecteurs (cf. chapitre 3). Certains de nos interlocuteurs ont souligné au détour d'un entretien combien cet impératif pouvait s'avérer contraignant pour la SOLIDEO, voire apparaître « surdimensionné » compte tenu de la nature temporaire de la structure. Tout indique cependant la prévalence d'un consensus largement partagé par les acteurs sur l'idée qu'une telle exigence constitue le prix à payer pour stabiliser le système et renforcer la légitimité des Jeux de 2024 ainsi que des structures en charge de leur organisation[61]. Les conclusions du rapport remis au Parlement par la Cour des comptes au mois de janvier 2023 confortent cette lecture. Après avoir délivré un satisfecit à l'endroit des comités d'audit mis en place par la SOLIDEO et par le COJOP, la Cour loue « l'indépendance », la « rigueur » et la « prudence dans l'appréciation des risques de conflits d'intérêts » qui animent selon elle les travaux du comité d'éthique.

61. Cet effet de légitimation sur le registre de la probité et de l'éthique résulte aussi du contrôle réalisé en 2022 par l'Agence française anticorruption.

La régulation par l'intervention des habitants et/ou opposants

Un espace structurellement restreint pour la consultation des habitants

Le dispositif de production des ouvrages olympiques ne confère qu'une place limitée à la parole des habitants dans l'élaboration du projet. Il s'agit là d'une conséquence de la conception même du dispositif, la loi du 26 mars 2018 ayant instauré des règles restrictives en matière de participation du public (voir plus haut). Les limites à la participation des habitants tiennent aussi à la difficulté de l'exercice, notamment lorsqu'il implique de toucher le public dans des secteurs peu denses (cluster des médias) ou dans des communes où le retrait d'épreuves a conduit une partie des habitants à estimer que les Jeux avaient déserté leur territoire (Le Bourget).

L'exemple du Village des athlètes indique cependant que ces secteurs ne sont pas des cas isolés et que d'autres facteurs participent à restreindre l'espace dévolu à la consultation des habitants. En tant que maître d'ouvrage du projet, la SOLIDEO a mis en place à partir de 2021 des « ateliers de participation citoyenne » visant à favoriser l'intégration des attentes des habitants dans la conception des aménagements des futurs espaces publics et verts.

S'ils ont permis de toucher une partie du public visé – bénéficiant pour ce faire de l'ouverture en juillet 2021 de la Maison du projet – ces ateliers n'ont cependant pas échappé à certains écueils. Ceux-ci tiennent à l'existence d'un décalage par rapport aux préoccupations des habitants, qui accordent une place importante aux nuisances liées aux travaux alors que la consultation tend plutôt à mettre l'accent sur les bénéfices engendrés par le projet à plus long terme. D'autres écueils résultent du

calendrier du projet. De fait, la consultation des habitants sur le projet du Village des athlètes se heurte à l'existence de « *contraintes d'aménagement à respecter* ». Pour l'un de nos interlocuteurs, la « *subjectivité* » de l'exercice – le fait en l'occurrence qu'il s'adresse uniquement aux personnes résidant déjà dans le quartier et non à celles appelées à s'y établir après les Jeux – conduit à en minorer l'intérêt, ce qui fait écho à un ressort classique de disqualification de la parole des habitants dans les dispositifs de participation qui consiste à mettre celle-ci en concurrence avec les absents[62].

Du moins pourrait-on mettre au crédit de la concertation, au moins partiellement, la décision prise pour le Village des Athlètes de ne pas réaliser le dernier lot immobilier post-JOP ? Ce lot F devait être érigé sur les espaces occupés pendant les JOP par la logistique du COJOP. Il a été abandonné au bénéfice d'un agrandissement du parc urbain, répondant à une demande des habitants et des élus.

Des mouvements d'opposants qui peinent à peser dans le dispositif

L'une des principales caractéristiques des mouvements d'opposition aux JOP de 2024 se situe dans leur variété. Variété des ressorts de l'engagement dans la lutte d'abord. Parmi ceux-ci, on peut mentionner la défense du cadre de vie et l'écologie (opposition à la « bétonisation », préservation de la biodiversité), la lutte contre les atteintes à la démocratie et le risque sécuritaire (dénonciation du cadre juridique adopté pour la production des ouvrages olympiques, critique du dispositif de sécurité et de surveillance numérique prévu pour l'événement), la défense du

62. Graber Frédéric, 2022, Inutilité publique. Histoire d'une culture politique française, Paris, Amsterdam éditions.

« droit à la ville » (lutte contre le risque d'éviction des classes populaires au voisinage principaux sites olympiques), ou la défense des travailleurs mobilisés sur les chantiers (dénonciation des conditions de travail et du travail illégal).

Variété des échelles géographiques de la contestation ensuite, avec une galaxie faite de collectifs locaux s'opposant à la construction d'un ouvrage spécifique (Collectif de défense des jardins d'Aubervilliers, association des parents d'élèves du groupe scolaire Pleyel à Saint-Ouen, Les amis de la revanche autour de la colline d'Élancourt, défenseurs du Parc Georges Valbon) mais aussi d'acteurs issus du mouvement anti-olympique qui ferraille avec le CIO à l'échelle internationale, en passant par des collectifs aux périmètres intermédiaires (communal, départemental, métropolitain) créés dans le but de défendre les intérêts des populations et/ou dénoncer les dommages liés aux JOP de Paris 2024 (Comité de vigilance JO 2024, Saccage 2024).

Variété également des positions adoptées face au projet des JOP, autour de deux idéaux-types. L'un s'inscrit en vigile soucieux de mettre en lumière les défauts de ce projet, de proposer des alternatives et de porter celles-ci dans le dialogue avec les pouvoirs publics. Le comité de vigilance JO 2024 en particulier a régulièrement investi ce registre. L'autre positionnement-type consiste en une opposition frontale au principe-même des JOP sur le thème des dommages infligés aux villes organisatrices. Ce registre, qui ne vise ni plus ni moins que l'abandon du modèle des Jeux, sous-tend l'action d'un collectif tel que Saccage 2024, dont l'ambition est de fédérer les luttes engagées localement contre tel ou tel projet d'ouvrage mais aussi de prendre part à l'internationalisation de la lutte anti-JOP.

Variété des modalités d'action engagées pour tenter d'alerter l'opinion publique enfin : organisation de manifestations dans l'espace public (rassemblement devant le siège du COJOP fin

2022 pour dénoncer la hausse du budget des Jeux), occupation physique de sites olympiques visant à stopper les chantiers (création au printemps 2021 d'une zone de « jardins à défendre » à Aubervilliers), encouragement de pratiques conçues pour parasiter l'événement (menaces de perturbation du parcours de la flamme olympique, appel à « l'involontariat »), ou encore élaboration de supports pédagogiques (films, brochures) ou conférences cherchant à dénoncer publiquement les dommages engendrés par la tenue des Jeux.

Au-delà de cette diversité, les démarches des opposants convergent sur deux idées-forces concernant les projets d'ouvrages olympiques. La première identifie les JOP comme un cheval de Troie rendant possible la réalisation de projets qui n'auraient pas pu voir le jour en temps normal. Cette critique dénonçant l'artificialisation des sols ou les formes d'injustice environnementale permises par les Jeux recèle une remise en cause plus large du rôle des grands événements, accusés de constituer un « *outil urbain de reproduction du système capitaliste (et d'accélérer) le processus de fabrication d'une métropole planifiée pour accumuler des profits et contrôler les vies* »[63].

La plupart des mouvements de contestation des JOP se rejoignent aussi sur une critique sans appel de l'héritage des JOP. Ce thème, qui occupe une place centrale dans la contestation des JOP, figure au cœur de mécanismes de détermination croisée entre l'approche des organisateurs et celle des opposants. D'un côté, la teneur de l'héritage indique qu'il a été conçu pour réduire l'exposition des Jeux de Paris à la critique ciblant le modèle des JOP. Dans la continuité du tournant doctrinal amorcé en 2014 par le CIO dans le cadre de

63. JO Paris 2024. Carnets de luttes, 2022, Après la révolution - Hors-série, mars.

l'agenda olympique 2020, l'accent mis sur l'innovation environnementale, les chantiers comme vecteurs d'insertion professionnelle ou la construction d'équipements sportifs en Seine-Saint-Denis manifeste clairement une volonté de répondre par le détail aux accusations portées contre les éditions précédentes des Jeux. De ce point de vue, la contestation peut constituer un levier pour inciter les organisateurs à élever les exigences normatives qui s'appliquent aux jeux[64].

De l'autre côté, les opposants s'appuient sur la communication autour de l'héritage pour en contester la réalité voire mettre en évidence ses impacts négatifs présumés. D'où l'inventaire des « saccages » imputés aux Jeux de 2024 par une partie des opposants : absence de prise en compte du point de vue des habitants dans les enquêtes publiques, destruction de parcs urbains, risques en termes de santé publique liés à certains aménagements, projets immobiliers vecteur de changement de la population... La déconstruction de la notion d'héritage s'étend aux précédentes éditions des Jeux dont les opposants s'emploient à rappeler les impacts négatifs pour les villes organisatrices et les populations locales : dommages environnementaux irrémédiables (Sotchi), expulsion des populations paupérisées et racisées (Los Angeles), création des conditions d'une invasion par le tourisme de masse (Barcelone), etc.

L'action des opposants interfère avec la production des ouvrages olympiques. Plusieurs contestations ont remporté des succès sur le terrain juridique : interruption pendant plusieurs mois du chantier du Village des médias suite à un recours déposé en février 2021 et à la décision de la Cour administrative d'appel

64. Lopes dos Santos Gustavo, Gignon Alexia, Delaplace Marie, 2023, «'Résistance olympique'. The urban impact of Paris 2024 through the Lens of Local Opposition Groups », 35 colloques internationaux AESOP, Université de Lodz, juillet 2023.

de Paris en avril de suspendre une partie de l'autorisation environnementale délivrée par le préfet de Seine-Saint-Denis, abandon par la mairie d'Aubervilliers en mars 2022 du projet de Solarium suite à l'invalidation du PLU par la Cour administrative d'appel de Paris et à l'obligation faite par celle-ci de suspendre immédiatement les travaux de la piscine d'entraînement.

Au-delà de la question des ouvrages olympiques, l'impact de l'opposition aux JOP de Paris 2024 semble plus limité. La difficulté à mobiliser l'opinion se manifeste à travers plusieurs signes : impuissance du collectif « Non aux JO 2024 » à fédérer autour du thème de l'annulation des Jeux, faiblesse de l'écho médiatique suscité par les mobilisations collectives. Paradoxalement, les victoires judiciaires contre certains projets d'ouvrages semblent avoir eu pour effet de priver la critique d'un certain nombre de points d'appui après que les organisateurs en ont intégré une partie dans le projet.

Des acteurs du territoire témoignent pourtant d'une inquiétude qui ne s'exprime pas toujours clairement et porte aussi bien sur l'événement que sur l'héritage.

L'existence de mécanismes de détermination croisée entre la teneur de l'héritage et la remise en cause des Jeux tend de ce point de vue à donner l'impression d'une controverse à distance, sans véritable espace permettant les échanges de vues entre organisateurs et opposants. On pourrait d'ailleurs avancer qu'une telle configuration n'est pas sans conforter l'intérêt de chacune des parties. La SOLIDEO, pour laquelle l'opposition à la production des ouvrages olympiques représente avant tout un aléa dont il s'agit de maîtriser l'impact sur la livraison, trouve dans l'absence d'arènes de débats un moyen de limiter son exposition à la critique. Les collectifs d'opposants, dont le but est fondamentalement de remettre en cause le modèle même des JOP, puisent là une preuve supplémentaire du caractère non démocratique de l'organisation des JOP. Pour beaucoup, ils semblent se projeter davantage dans une lutte au long cours - et notamment dans une perspective de mobilisations systématiques visant le retrait des candidatures locales à l'organisation des Jeux – que dans une volonté de peser effectivement sur le programme des ouvrages des JOP de 2024.

Conclusion

Que les JOP soient une affaire d'acteurs, tout le monde l'admet, mais avec des interprétations très diverses. Les uns pensent aux personnalités éminentes qui ont porté le dossier des jeux. D'autres aux athlètes et aux médailles à conquérir. D'autres au ballet médiatique des politiques qui sortent leur sabre de bois pour s'affronter sur les transports, la sécurité ou l'organisation de l'événement. D'autres se focalisent sur les architectes et leurs choix esthétiques, d'autres encore sur les jeux de concurrence entre les grands groupes de l'immobilier et bien entendu l'évocation du millefeuille français et du désordre des institutions grand-parisiennes ne manquent pas à l'appel. À moins que l'on ne se focalise sur les « affaires » qui mettent en pleine lumière tel ou tel acteur.

L'ouvrage que l'on vient de lire témoigne d'une richesse, d'une diversité, d'une complexité qui vont bien au-delà. Sans essayer d'en tirer une conclusion exhaustive – la recherche n'est pas achevée – dégageons quelques points forts.

Tout d'abord la multiplicité des acteurs : régions, départements, intercommunalités, communes si l'on s'en tient aux collectivités, mais au-delà, que ce soit du côté de l'État, du monde sportif, des prestataires, les acteurs sont très nombreux et en réduire le nombre ne semble avoir été l'objectif de personne. Faiblesse ou vice du millefeuille ? Un haut fonctionnaire, Michel Casteigts a intitulé un article « Réforme(s) territoriale(s), de la complexité comme solution à la simplification comme problème »[65]. Cela s'applique assez bien à la situation olympique. Dans une certaine mesure, les choix d'organisation ont autant sacrifié à la complexité qu'à la simplification. Cela permettait notamment de préserver les ancrages territoriaux des acteurs. La multiplicité des acteurs n'est pas nécessairement un problème et peut devenir une richesse à

65. *Espaces et sociétés* -142, 2010 N°2.

partir du moment où on les fait entrer en synergie, ce qui implique une forte mobilisation, une condition que la force de l'enjeu (la ressource centrale) rendait possible. À différentes échelles se combinent l'acceptation de la multiplicité - par exemple en ayant de nombreux maîtres d'ouvrage plutôt qu'un seul comme à Londres - et la simplification (ce qui ne veut pas dire réduction du nombre d'acteurs) - par exemple en obligeant les équipes qui soumissionnaient pour le village à regrouper tous les intervenants de la production immobilière. Au moins pour ce qui concerne la production des équipements olympiques, les acteurs se sont presque toujours trouvés dans des systèmes d'interaction maîtrisables, soit sous la forme de sous-systèmes presque autonomes dans leurs fonctionnements et dans les interactions entre acteurs, soit avec des structures plus ouvertes, reliées à d'autres systèmes. Si quelques-uns s'y sont quand même perdus, la plupart des acteurs institutionnels ou individuels avaient une maîtrise suffisante de ces systèmes d'action pour y prendre leurs marques et éviter de ne plus comprendre quelle était leur place dans une constellation théoriquement très intégrée et pratiquement kafkaïenne, ce qui peut devenir le cas quand un seul organisme regroupe tout le monde et s'occupe de tout.

Ensuite l'inventivité et la mobilisation des acteurs. L'action s'organise autour d'instruments qui sont des procédures, des règles, des techniques, des méthodes, des manières de faire. Beaucoup appartiennent à divers « arsenaux » existants et les acteurs s'efforcent de les utiliser au mieux. Mais on est frappé par leur inventivité et par la capacité d'auto-organisation qui permet qu'à côté de nouveaux instruments élaborés de manière hiérarchique, en s'appuyant sur des savoirs constitués et leur évolution, apparaissent des instruments élaborés de manière beaucoup plus empirique à partir de l'expérience quotidienne des acteurs. En ce sens, l'image d'une usine à gaz qui fonctionne bien n'est pas tout à fait la bonne, car il s'agit plutôt d'un système en mouvement qui s'optimise par le haut et par le bas en même temps qu'il avance.

Cette inventivité des acteurs crée un héritage immatériel considérable, qui n'est pas seulement objectivé et objectivable mais aussi « incorporé ». En d'autres termes, si l'on peut faire entrer ce qui a été inventé dans des manuels ou des fiches techniques, il en reste une part importante dans l'expérience même des acteurs. Dans leur livre (op.cit.) consacrés aux grands projets, à leurs échecs et leurs réussites, Bent Flyvbjerg et Dan Gardner insistent sur l'importance de cette part de l'expérience souvent très riche et qui ne peut se transmettre que par la relation directe avec ceux qui la détiennent, en particulier lorsqu'elle émane de situations exceptionnelles. Une des questions que pose l'héritage est de savoir comment on va recycler cette expérience, c'est-à-dire très pratiquement quel rôle on va donner à ceux qui l'ont vécue. Cela ne se fait pas de la même manière selon que l'on parle d'expériences organisationnelles ou personnelles, de management, de réactions à des difficultés techniques très pointues ou simplement d'organisation du travail quotidien, mais c'est plus qu'une question de GRH. Cela n'est pas non plus spécifique à l'héritage des jeux : on sait combien la perte des savoir-faire les plus incorporés (par exemple à l'usine du Creusot) ont coûté au programme nucléaire.

Dans le jeu des acteurs, un élément particulièrement fort et contemporain tient dans la manière dont fonctionne la réflexivité. L'action réflexive s'interroge sur elle-même au-delà du simple pilotage ou de l'évaluation de son efficacité pour considérer ses objectifs, son fonctionnement, ses modalités. Ce genre de démarche peut certes nourrir sous la douche les réflexions personnelles d'un manager, d'un élu ou de toute autre personne, mais son développement sérieux suppose des dispositifs et des acteurs qui bénéficient d'une distance suffisante par rapport à l'action pour pouvoir l'analyser avec objectivité certes – mais cela a ses limites - et surtout en toute sérénité. Le chapitre qui précède présente un panel d'instruments de réflexivité, y compris en montrant le rôle positif des contrôles et d'institutions encore

nouvelles comme le comité d'audit et le comité d'éthique. Sans doute cette pratique de la réflexivité ne s'est-elle pas développée également dans tous les secteurs du projet mais on la voit prendre pied, associée à de nouvelles manières de définir les objectifs, en matière environnementale et peut être encore plus dans les engagements sociaux (insertion professionnelle, droit du travail, accessibilité généralisée).

Tout cela dans un contexte marqué par la solidité du rapport des politiques au territoire, par l'efficacité des différents types d'acteurs étatiques et leur mobilisation, par une solide culture du projet chez beaucoup de protagonistes et par l'engagement d'un grand nombre d'acteurs, à commencer par ceux de l'immobilier.

Mais la « magie » des jeux suppose qu'ils soient l'affaire de tous et le risque demeure qu'une partie de la population, en particulier dans des quartiers populaires proches des sites olympiques, se sentent exclus parce qu'ils n'ont pas les moyens financiers ou la disponibilité pour assister aux jeux alors qu'ils luttent pour assurer leur vie quotidienne, parce qu'ils sont trop loin géographiquement ou institutionnellement. Un risque dont au moins une partie des organisateurs sont très conscients et contre lequel ils luttent avec divers dispositifs.

On a, à ce propos, évoqué le label « terre de jeux ». Il faudrait y ajouter la mise en scène du parcours de la flamme destinée à agrandir autant que possible le territoire des jeux, même si le prix demandé aux collectivités fait grincer des dents. Là encore on espère l'action magique des dieux (Laura Flessel, Laure et Florent Manaudou, Jean-Pierre Papin, Tony Parker et les autres) qui descendent de l'Olympe.

Aujourd'hui les études portant sur les attentes des jeunes professionnels, et en particulier celles des cadres, montrent combien la recherche de sens est devenue une préoccupation majeure.

Cela va du refus de tâches sans utilité et sans intérêt à la recherche de satisfactions plus idéologiques ou éthiques. Même si elle est diversement partagée cette préoccupation, existe et l'on a besoin de véritables « donneurs de sens ». Les jeux constituent un formidable donneur de sens pour qui est dans le dispositif, que l'on considère que c'est l'événement le plus exaltant que l'on puisse connaître ou simplement qu'il faut sauver le soldat JOP parce que sinon ce serait la catastrophe, que l'on s'arrête à la seule réussite ou que l'on croit aux valeurs olympiques, à la fraternité humaine ou d'un autre côté à la force de ce qui fait l'héritage.

Une question s'impose alors : quels seront les donneurs de sens puissants pour les acteurs qui feront la ville demain ?



Travaux du Village des médias - novembre 2021



Vue drone du village des Athlètes - février 2022



Travaux du Parc des Sports du Bourget - mars 2022



Travaux des écoles du Bourget - mars 2022



Travaux du Village des médias - mars 2022



Vue drone du village des Athlètes - avril 2022



Travaux du Village des médias - avril 2022



Travaux du Village des médias - avril 2022



Travaux de la Grande Nef de l'Ile-des-Vannes - Avril 2022



Travaux de la Grande Nef de l'Ile-des-Vannes - Avril 2022



Vue drone du village des Athlètes - juin 2022



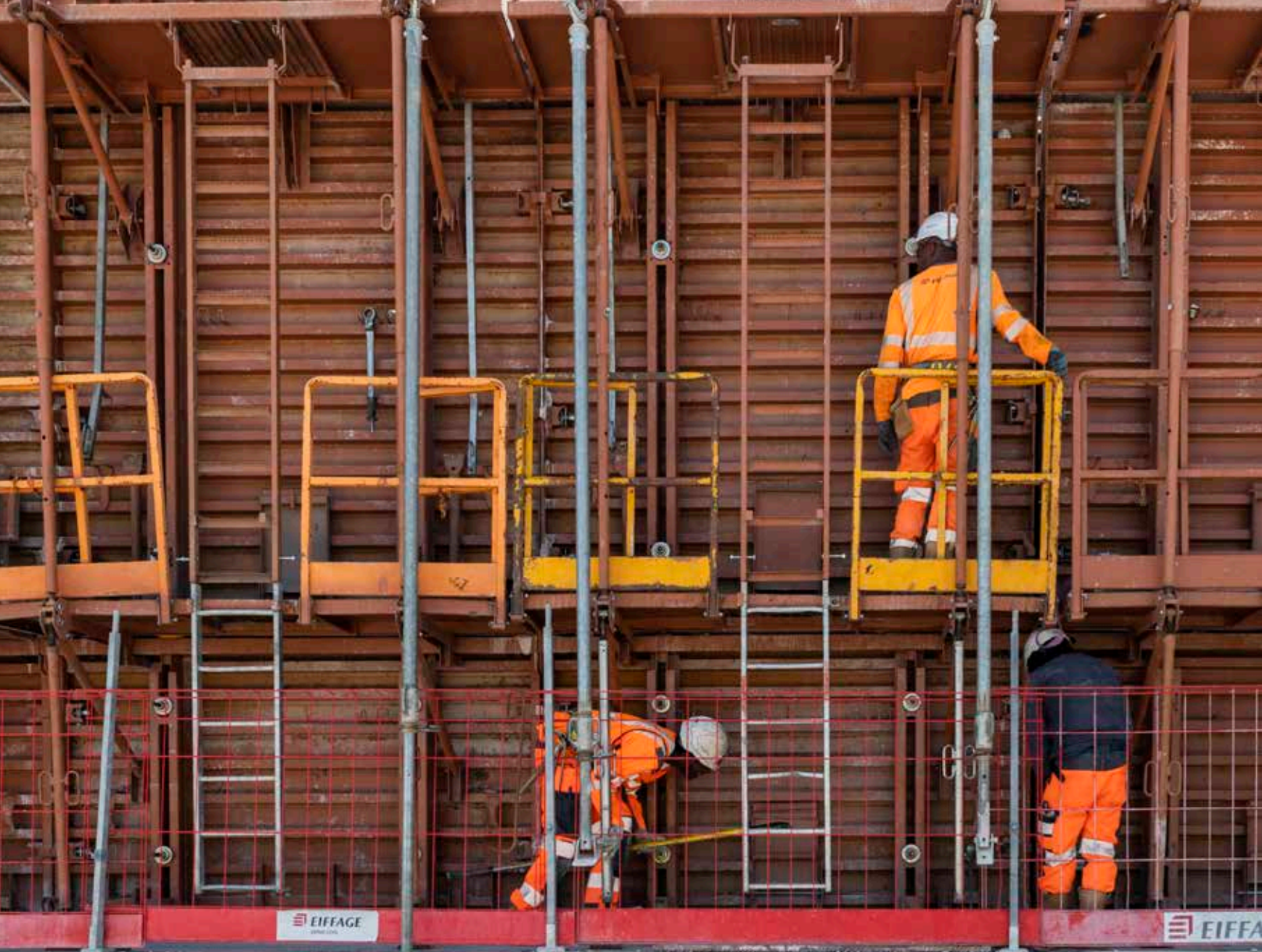
Vue drone du village des Athlètes - juin 2022



Travaux du Village des Athlètes - juin 2022



Vue drone du village des Athlètes - juin 2022



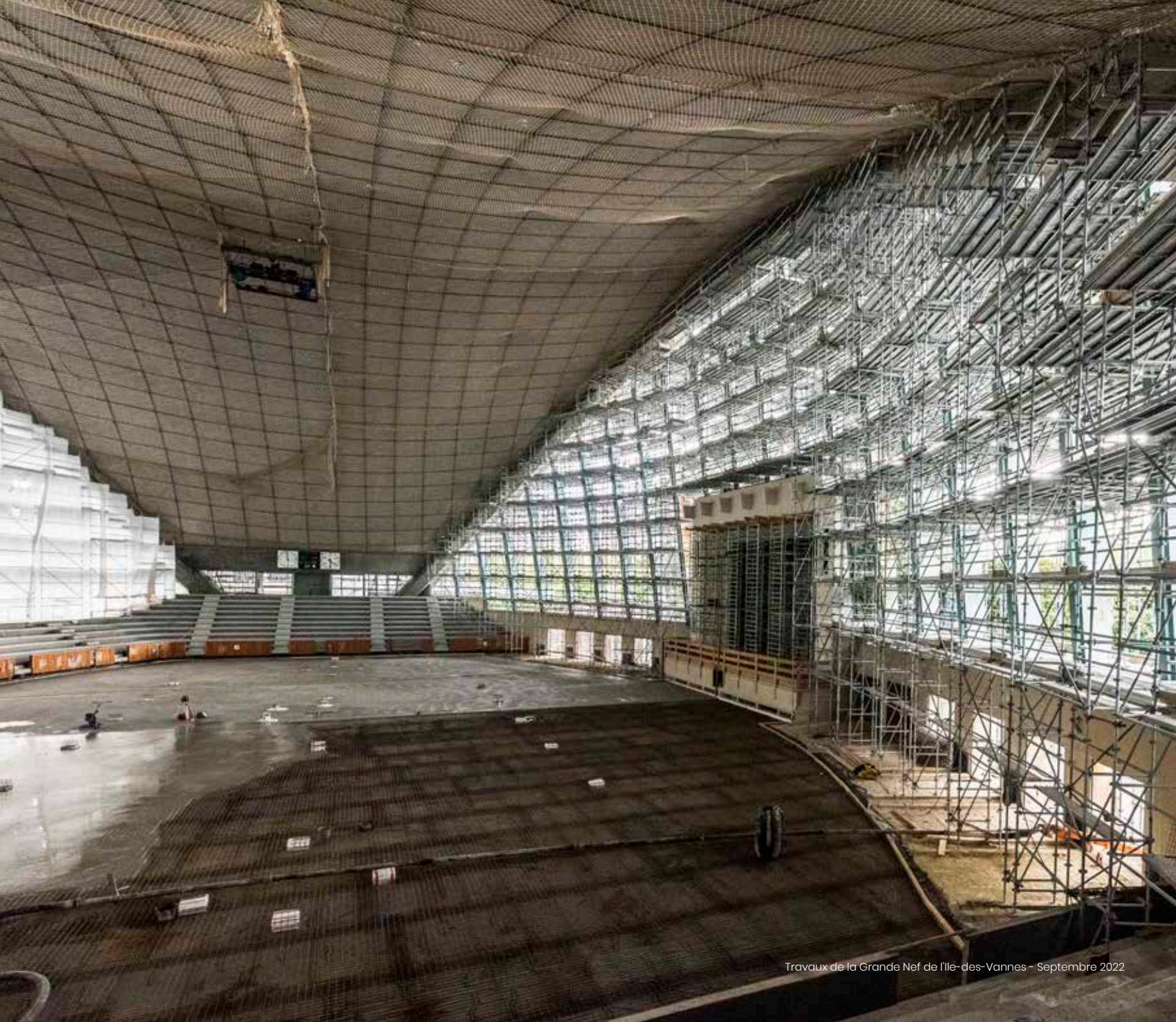
Travaux du Village des Athlètes - juin 2022



Vue drone du village des Athlètes - juin 2022



Travaux du Village des médias - juillet 2022



Travaux de la Grande Nef de l'Ile-des-Vannes - Septembre 2022



Vue drone du village des Médias - octobre 2022



Travaux de la Colinne d'Elancourt - Octobre 2022



Travaux de la Colinne d'Elancourt - Octobre 2022



Travaux de la Colinne d'Elancourt - Octobre 2022



Vue drone du village des Athlètes - novembre 2022



Travaux du Village des Athlètes - novembre 2022



Vue drone du village des Athlètes - novembre 2022



Travaux du Village des Athlètes - novembre 2022



Travaux du Village des Athlètes - novembre 2022



Travaux du Village des médias - novembre 2022



Vue drone du village des Athlètes - décembre 2022



Travaux de la Grande Nef de l'Île-des-Vannes - Février 2023

L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains
Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires
Tour Séquoia
1 place Carpeaux
92800 Paris-La-Défense CEDEX

Directeur de la Publication
Jean-Baptiste Marie

Coordination
Sacha Dalis

Direction artistique
Emmanuel du Bourg

Conception graphique
Figures Libres/Maud Boyer

Exécution graphique
Martin Jannetta

Suivi de fabrication
Daphné Couteille

Crédits photographiques
© SOLIDEO, vue Drone Press : p. 150-151, 152-153, 154-155, 156-157, 158-159, 162-163, 168-169, 170-171, 174-175, 178-179, 184-185, 192-193, 196-197, 202-203, 204-205
© SOLIDEO, Sennse : p. 148-149, 160-161, 164-165, 166-167, 172-173, 176-177, 180-181, 182-183, 186-187, 188-189, 190-191, 194-195, 198-199, 200-201, 206-207

Archibooks + Sautereau Éditeur
49, boulevard de la Villette, 75010 Paris
www.archibooks.com

Les livres publiés par Archibooks
sont disponibles dans le réseau des librairies.
© Archibooks + Sautereau Éditeur, 2024
ISBN : 978-2-35733-711-4
Prix de vente : 14,90 euros
Achevé d'imprimer en U.E.
Dépôt légal : 2e trimestre 2024
Diffusion : Géodif
Distribution : Sodis