

Chapitre 5

Performance de la politique publique « Lausanne, Capitale olympique »

Joël Pinson¹

Jean-Loup Chappelet¹

Durant les années 1990, la concurrence pour l'accueil de grands événements sportifs, comme les Jeux Olympiques, la Coupe du Monde de football et plusieurs Championnats du Monde ou d'Europe, s'est fortement accrue (Andranovich, Burbank et Heying, 2001). Le succès financier des Jeux Olympiques de Los Angeles en 1984 a joué un rôle prépondérant dans le changement de perception des autorités publiques (Gratton, Dobson et Shibli, 2000). Alors qu'une seule ville est candidate pour accueillir les Jeux Olympiques d'été de 1984, elles sont six candidates pour les Jeux de 1992 et dix pour les Jeux de 2004. Les raisons qui poussent les autorités publiques à s'engager dans une stratégie de développement territorial au travers d'événements sportifs sont évidemment nombreuses. Parmi les motivations généralement mises en avant, la croyance en des retombées économiques importantes pour la région hôte est celle qui attire le plus d'attention. Néanmoins, il ne faut pas négliger les motivations liées aux effets de promotion que peut avoir l'accueil d'un événement sportif : promotion du territoire, afin de renforcer son image et de se rendre plus attractif économiquement, socialement et politiquement auprès des investisseurs, des touristes et des résidents (Mason and Duquette, 2008 ; Fourie et Santana-Gallego, 2011 ; Misener and Mason, 2008 ; Hede, 2005), mais également promotion personnelle, notamment à des fins électorales (Chappelet, 2006).

Bien que les bénéfices induits par l'accueil d'événements sportifs soient durs à mesurer et soient souvent surévalués (Hede, 2005 ; Black et Van der Westhuizen, 2004 ; Feddersen et Maennig, 2012), de nombreux élus s'accordent à croire que le sport peut-être un catalyseur de la croissance urbaine (Misener et Mason, 2008). Afin de faire face à la concurrence accrue pour l'accueil d'événements sportifs, et à sa globalisation, des villes (Lausanne, Sheffield,

¹ Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne.

Vancouver...), des régions (Savoie, Tyrol, État de Victoria...) et des pays (Danemark, Qatar, Canada...) ont développé des politiques publiques d'accueil systématique d'événements sportifs (PASES) (Chappelet, 2006).

Cette évolution vers une institutionnalisation des programmes d'action publique pour l'accueil d'événements sportifs est également motivée par une exigence de légitimation politique des dépenses publiques consacrées aux candidatures (Nahrath, Schenk et Knoepfel, 2006 in Chappelet, 2006). Ces dépenses, souvent élevées et au retour sur investissement incertain, ont contribué à la multiplication des PASES. Si ces politiques publiques sont de plus en plus nombreuses, elles ne font toutefois que rarement l'objet d'évaluations de la part des autorités qui les ont mises en place.

L'objectif de cette contribution est, à l'aide du cadre d'analyse des politiques publiques développé par Knoepfel, Larrue et Varone (2006), de proposer une évaluation des impacts de la politique publique lausannoise en matière de sport international, connue sous le nom de « Lausanne, Capitale olympique ». Pour ce faire, ce chapitre va, dans un premier temps, revenir sur le développement de la politique publique lausannoise, qui, comme nous le verrons, se distingue par l'origine de son impulsion et les différentes dimensions qu'elle recouvre. Nous présenterons ensuite le cadre d'analyse utilisé dans cette contribution en le confrontant à la politique « Lausanne, Capitale olympique ». Cette première partie descriptive sera suivie d'une phase analytique où nous nous concentrerons sur l'évaluation des impacts de cette politique publique. En conclusion, nous reviendrons sur l'effectivité des mesures prises et les défis auxquels les autorités publiques devront faire face quant au développement futur de cette politique publique.

1. La politique publique du sport international à Lausanne

A la différence de Sheffield, qui a développé une PASES à la suite de l'accueil d'un grand événement sportif (Henry, 1999), l'impulsion de la politique publique lausannoise est marquée par l'influence du Comité International Olympique (CIO) et de son président de l'époque Juan Antonio Samaranch.

1.1. L'impulsion du CIO

Le CIO est présent à Lausanne depuis 1915, mais ce n'est que sous la présidence de Juan Antonio Samaranch (1980-2001) que les relations entre la ville et le CIO vont se renforcer (Morath, 2000 ; Mutter, 2013). Comme le démontre Mutter, dès le début de sa présidence

dans les années 1980, Juan Antonio Samaranch souhaite faire de Lausanne la base de son action pour faire rayonner le mouvement olympique dans le monde. Le titre de « Ville Olympique » accordé à Lausanne en 1982, puis celui de « Capitale Olympique » en 1993, marquent symboliquement ce rapprochement entre la ville et le CIO. La confirmation de Lausanne comme siège du mouvement olympique est accompagnée d'une pérennisation physique de l'organisation au travers de plusieurs bâtiments (Mutter, 2013). Les locaux qui accueillent l'administration olympique sont agrandis en 1987 et 1998. Le Musée Olympique est inauguré en 1993. La Maison du Sport International (MSI) est ouverte, en 2006, afin de permettre l'installation de fédérations et d'organisations sportives internationales (OS). Le fait d'attirer des OS autour du siège du mouvement olympique à Lausanne est également un moyen pour Juan Antonio Samaranch de renforcer l'influence de l'organisation qu'il préside sur le sport mondial. Cette démarche prend forme en 1984 lorsque le Tribunal Arbitral du Sport et la Fédération Internationale de Volleyball s'installent à Lausanne.

En parallèle, Juan Antonio Samaranch mène une série d'actions pour que le sport vive à Lausanne et que la population adhère aux projets du mouvement olympique (Mutter, 2013). Sous l'impulsion du CIO et de son président, de nombreuses manifestations sportives récurrentes voient le jour (Morath, 2000). Durant la même période, la ville va commencer à accueillir un nombre croissant d'événements sportifs de portée internationale. Si le CIO n'est pas impliqué dans la mise sur pied de tous ces événements, le rapport de Lausanne et de ses autorités au sport, aux organisations qui le dirigent au niveau international et à l'organisation de manifestations sportives a clairement changé durant la présidence de Juan Antonio Samaranch.

1.2. La reprise en main par les autorités publiques

La fin du millénaire est une période compliquée pour les autorités lausannoises (Mutter, 2013). D'un côté, le changement de président au CIO crée de nombreuses incertitudes, notamment quant au maintien du siège du mouvement olympique à Lausanne. D'un autre côté, les affaires de corruption, liées à l'attribution des Jeux Olympiques, écornent l'image du CIO au sein de la population et des médias.

Pour faire face à ces défis, les autorités lausannoises intègrent au programme de législature 1998-2001 la valorisation de l'image et du rôle de « Capitale Olympique » (Mutter, 2013). C'est également à cette période que la Municipalité met en place un « Groupe de Réflexion Lausanne Capitale Olympique » (GRELCO) qui comprend des intervenants internes et externes à la Ville de Lausanne (Chappellet, 2006). Les réflexions menées par le GRELCO,

qui serviront de fil rouge à la politique publique en matière de sport international à Lausanne, tournent autour de quatre axes : l'accueil d'institutions sportives, le développement de manifestations sportives, l'amélioration des infrastructures sportives et le renforcement des contacts avec la population (Ville de Lausanne, 1998).

La politique sportive de la ville de Lausanne prend forme en 2002 avec l'adoption du « Plan Directeur du Sport » (Municipalité de Lausanne, 2002a). Ce rapport-préavis, élaboré par l'exécutif pour le législatif, cherche entre autres à définir les lignes directrices de la politique de promotion de « Lausanne, Capitale olympique » qui se veut être la « capitale administrative du sport mondial » (Municipalité de Lausanne, 2002a :1). A la même époque, le préavis « Lausanne, Capitale olympique », qui dote la ville d'un crédit-cadre d'un million de francs, est adopté² (Municipalité de Lausanne, 2002b). Ce crédit-cadre offre les moyens et la souplesse d'action nécessaires au Service des sports lausannois pour promouvoir la ville sur la scène sportive internationale, afin d'attirer des OS et des événements sportifs internationaux sur son territoire.

Dès 2002, on peut remarquer que la politique de promotion territoriale « Lausanne, Capitale olympique » se développe à travers deux dimensions : l'accueil systématique d'événements sportifs internationaux (PASES) et l'accueil systématique de fédérations et d'organisations sportives internationales (PASOS). Le fait d'utiliser le sport international comme élément promotionnel pour Lausanne est institutionnalisé en 2006. A cette époque, l'accueil d'événements sportifs internationaux et l'accueil d'OS sont désignés comme l'un des quatre piliers du développement de l'image de la ville dans le préavis « Introduction d'une politique de marketing urbain et d'un projet de « city management » en ville de Lausanne » (Municipalité de Lausanne, 2006). Les deux dimensions, mentionnées ci-dessus de façons distinctes, sont vues dès cette époque comme faisant partie d'un même dessein politique par les autorités lausannoises.

Cette présentation sommaire de la politique publique « Lausanne, Capitale olympique » nous permet d'observer une évolution en deux temps (Mutter, 2013). La phase initiale de mise à l'agenda de cette politique est d'impulsion privée au travers du CIO et plus particulièrement de son président. La seconde phase voit la Municipalité lausannoise reprendre les rênes de la politique publique et institutionnaliser sa stratégie de promotion de « Lausanne, Capitale olympique ». Même si ces différents éléments nous permettent d'appréhender cette politique

² « Un crédit-cadre permet de disposer de moyens financiers hors budget de fonctionnement et sur une période de plusieurs années. L'usage des fonds ainsi alloués est indiqué une fois l'an dans le cadre du rapport de gestion que doit présenter la Municipalité » (Pittet, 2006 in Chappelet, 2006 : 179). Un nouveau crédit-cadre a été attribué en mai 2010 (Municipalité de Lausanne, 2010).

publique, il est nécessaire de revenir sur la définition de la notion de « politique publique » utilisée dans cette recherche, afin de pouvoir la déconstruire et l'analyser.

2. Cadre d'analyse des politiques publiques

Le cadre d'analyse que nous utilisons ici se fonde sur la définition du concept de « politique publique » proposée par Knoepfel, Larrue et Varone (2006 : 29) :

« Une politique publique va se définir comme un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (groupes cibles), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux) ».

Cette définition très détaillée permet à Knoepfel et al. (2006) de faire émerger six critères constitutifs d'une politique publique : l'existence d'un problème identifié politiquement comme collectif ; la cohérence intentionnelle entre les mesures prises et leurs effets ; l'identification de groupes sociaux à l'origine du problème public (groupes cibles) ; l'existence d'actions concrètes ; le rôle-clé joué par les acteurs publics (ou investis d'une légitimité publique) ; et l'existence d'une phase de mise en œuvre. Pour les auteurs, l'identification de ces critères est nécessaire pour désigner un programme d'action publique comme politique publique. Dans le cas lausannois, même si une série d'actions est mise en place par Juan Antonio Samaranch et le CIO dès les années 1980 pour accueillir des événements sportifs et des OS à Lausanne, cette intervention ne peut être définie comme une politique publique, car elle ne vise pas à résoudre un problème encore identifié politiquement comme collectif. Il faudra attendre la fin des années 1990 pour cela.

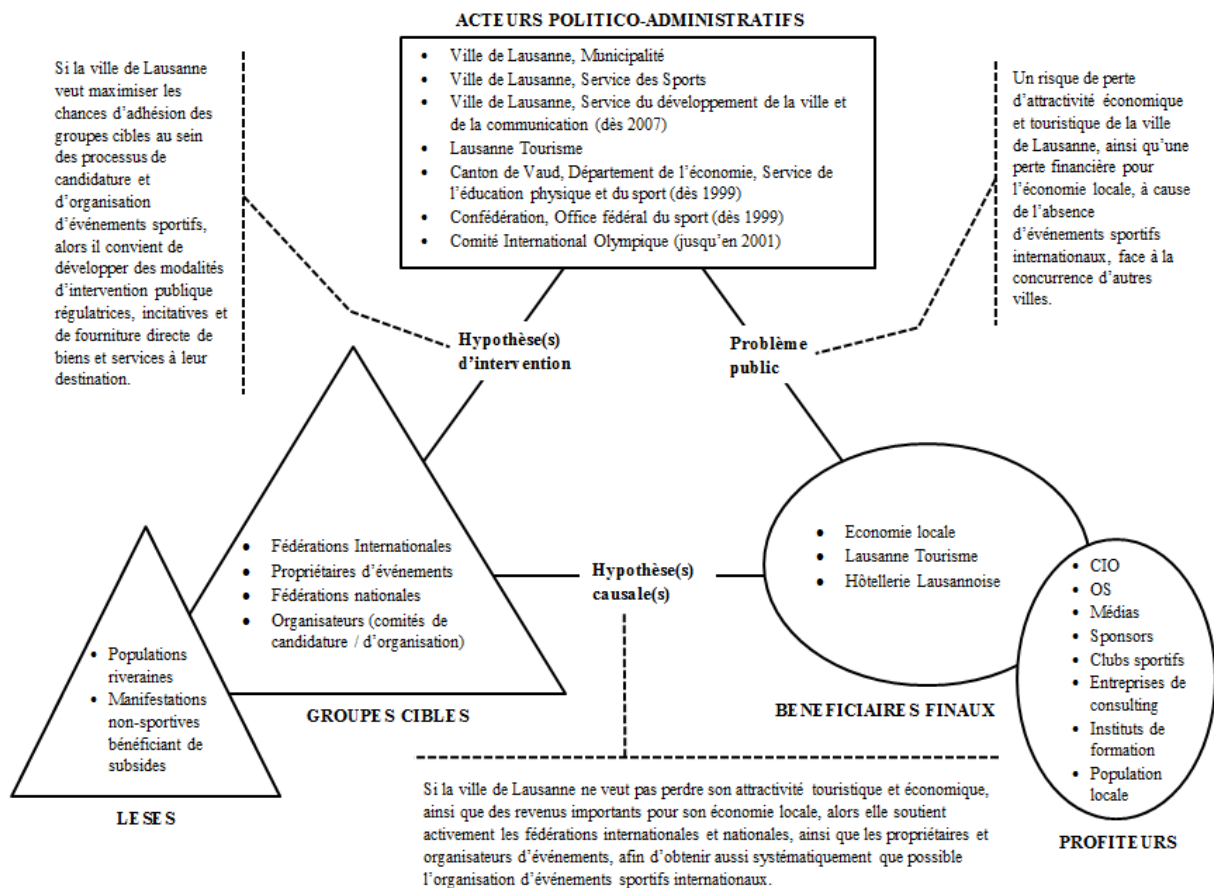
2.1. Triangle des acteurs d'une politique publique

De la définition d'une politique publique présentée auparavant, ainsi que des six critères qui en ressortent, les auteurs proposent de tirer une structure d'acteurs sous forme de triangle. A

travers cette représentation schématique, il est possible d'identifier les parties prenantes, de reconstituer les hypothèses causales et d'interventions et de guider l'analyse quant à la cohérence de la politique en question.

Dans le cas de cette étude, il est nécessaire de faire ressortir deux triangles d'acteurs distincts, bien que fortement connectés, concernant la PASES et la PASOS. Ces derniers, construits sur la base des travaux d'Olivier Mutter (2013) et de Nahrath et al. (2006 in Chappelet, 2006), ont avant tout une valeur heuristique dans cet article. Ils offrent une visualisation rapide du problème public, ainsi que des méthodes d'intervention mises en œuvre afin de modifier le comportement reconnu comme problématique de groupes sociaux.

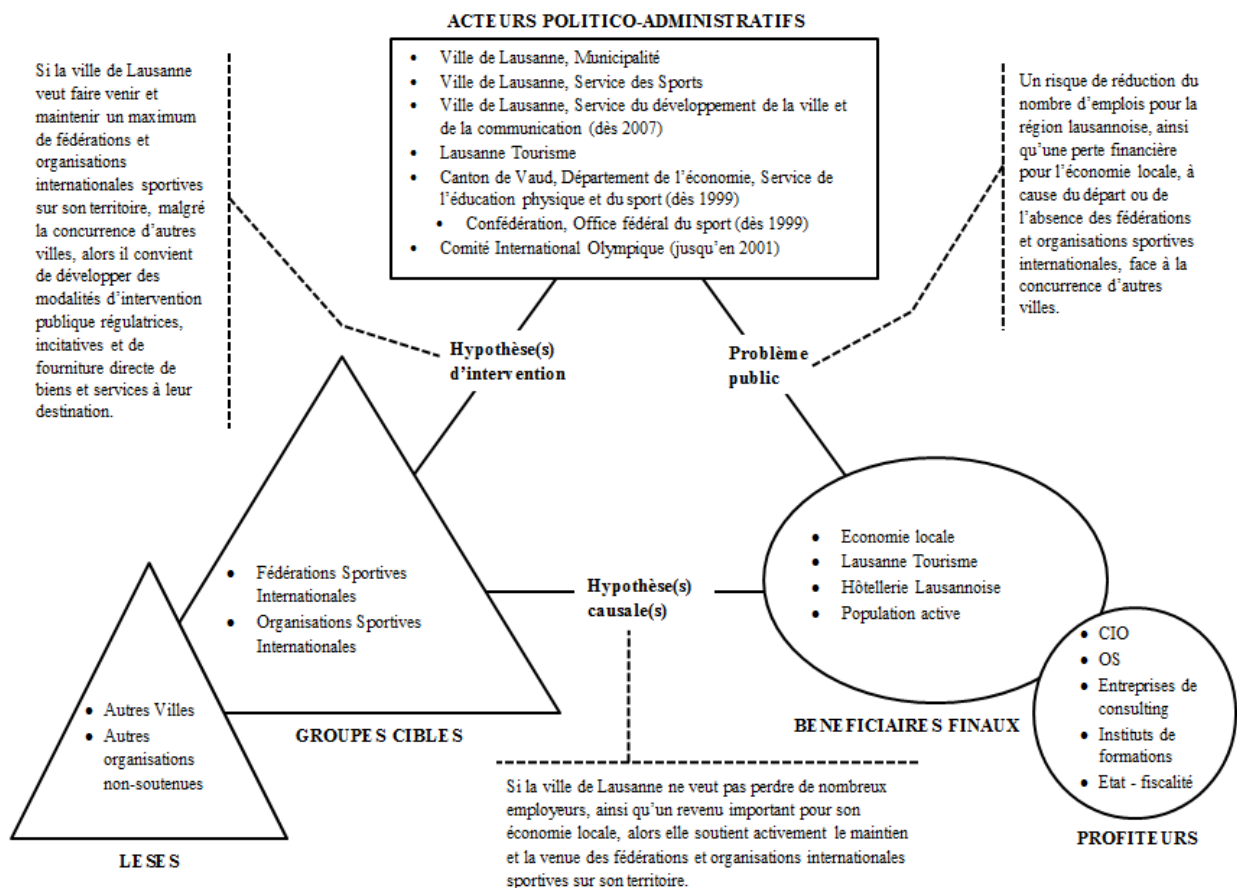
Figure 5.1. Triangle des acteurs de la PASES à Lausanne



La Figure 5.1 nous permet de constater qu'il y a, derrière la PASES lausannoise, une volonté de promouvoir la ville et sa région, à la fois en termes économiques et en termes d'image. Selon la logique présentée dans ce triangle d'acteurs, sans une intervention proactive des autorités publiques, Lausanne court le risque de voir les événements sportifs servir la

promotion d'autres villes et régions. Ceci aurait non seulement un impact sur l'attractivité de Lausanne envers l'extérieur (touristes, investisseurs, etc.) et l'intérieur (résidents, électeurs, etc.), mais également sur l'économie locale qui fournit des biens et services à de tels événements. Dans le but de voir Lausanne organiser ou être désigné comme ville hôte de manifestations sportives, il est nécessaire que les autorités publiques mettent en place des mesures destinées à orienter le comportement des groupes cibles (fédérations nationales et internationales, ainsi que les organisateurs et propriétaires d'événements sportifs). Ces mesures peuvent prendre la forme de modalités d'interventions régulatrices (telles des autorisations accrues d'utilisation de l'espace public), incitatives (telles que des subventions) et de fourniture directe de biens et services (telles des ressources policières) (Nahrath et al., 2006 in Chappelet, 2006).

Figure 5.2. Triangle des acteurs de la PASOS à Lausanne



Le cas de la PASOS, identifié dans la Figure 5.2, est légèrement différent. Bien que la présence des OS à Lausanne permette d'améliorer la visibilité de la ville vis-à-vis de l'extérieur, elles sont avant tout perçues comme de potentiels employeurs. De la sorte, en étant créatrices d'emplois directs, indirects et induits, leur venue et leur maintien à Lausanne a un impact sur l'économie locale. Dans une étude de 2008 (Académie Internationale des Sciences et Techniques du Sport [AISTS], 2008), l'impact économique des OS dans le canton de Vaud est estimé à 198 millions de francs par année. Pour essayer d'influer sur la localisation des OS, il est nécessaire, comme dans le cas de la PASES, que les autorités publiques lausannoises adoptent une attitude proactive. A nouveau, elles interviennent sous la forme de modalités régulatrices (telles les conditions-cadres pour l'accueil des OS), incitatives (telle la gratuité de loyer durant 2 ans) et de fourniture directe de biens et services (telle la création d'un guichet unique pour faciliter la communication entre les OS et l'administration). Si les hypothèses d'interventions sont correctes, de même que la cohérence intentionnelle de l'action menée, alors la politique publique devrait produire les effets escomptés, à savoir, la venue et le maintien des OS à Lausanne.

2.2. Les différentes étapes d'analyse d'une politique publique

Les triangles d'acteurs que nous venons de présenter pour la PASES et la PASOS sont des visions schématiques au travers des problèmes identifiés, des modalités d'intervention et des parties prenantes. Si d'un point de vue heuristique, le fait de figer une image de la politique publique est très utile, il est nécessaire pour mener une analyse de la percevoir comme un processus dynamique. A cette fin, Knoepfel et al. (2006) proposent d'identifier une politique publique à travers un cycle de quatre étapes : la mise à l'agenda, la programmation, la mise en œuvre et l'évaluation. Ainsi, en souhaitant mener une évaluation de la performance de la politique « Lausanne, Capitale olympique », il nous faut dans un premier temps identifier le contenu institutionnel et substantiel de ces différentes étapes (Nahrath et al., 2006 in Chappelet, 2006).

2.2.1. La mise à l'agenda

La mise à l'agenda passe évidemment par la définition d'un problème public. Dans le cas lausannois, la ville bénéficie grâce à la présence du CIO et des autres OS d'une forte notoriété et de débouchés économiques importants. Mais la mise en concurrence mondiale des territoires et la fragilisation du tissu économique local imposent la nécessité de saisir toutes les opportunités de développement économique. A ce titre, les événements sportifs et les OS

sont vus comme des moyens de renforcer la région à la fois vis-à-vis de l'extérieur (développement touristique, économique, etc.) et de l'intérieur (renforcement des liens sociaux, du sentiment d'appartenance, du tissu économique local, etc.). Si de nombreux territoires s'intéressent à l'accueil d'événements et d'OS, le cas lausannois se distingue par une volonté des autorités publiques de maintenir une situation existante bien plus que de répondre à un problème public. Sous l'impulsion de Juan Antonio Samaranch et du CIO, Lausanne est déjà engagée dans une stratégie de développement par l'accueil d'événements et d'OS dans les années 1980 et 1990. Par contre, on ne peut parler véritablement de politique publique qu'à partir du moment où les autorités publiques identifient le risque de perte d'attractivité et de retombées économiques pour la région avec le départ annoncé en 1997 de Juan Antonio Samaranch pour 2001. Ainsi, nous nous trouvons dans une situation où les autorités lausannoises redoutent l'apparition d'un problème bien plus qu'elles ne souhaitent en résoudre un. Lors de l'analyse, nous reviendrons sur cette question de l'antériorité de la solution sur la définition du problème public.

2.2.2. La programmation

Cette phase suppose en premier lieu une définition du modèle de causalité par les acteurs publics, puis un choix des moyens à mettre en œuvre pour résoudre le problème identifié (Knoepfel et al., 2006). Lors de la programmation, il est nécessaire de distinguer deux produits distincts d'une politique publique, le programme politico-administratif (PPA) et l'arrangement politico-administratif (APA).

Le PPA représente les bases légales de la politique publique. Dans le cadre de « Lausanne, Capitale olympique », nous avons vu auparavant que le PPA se met en place en 2002 sous la forme d'un plan directeur et d'un crédit-cadre. Sans entrer dans le détail des actes réglementaires adoptés ou impliqués dans cette politique publique³, il est important de noter que, dans notre cas, le PPA est décentralisé, comprenant des normes issues des trois niveaux politiques suisses : municipal, cantonal et fédéral. Cette superposition de niveaux législatifs est évidemment un élément qui rend l'analyse d'une politique publique plus complexe, mais également plus fragile. De plus, comme le démontre Mutter (2013), le PPA lausannois est marqué par un contenu principalement substantiel. En effet, les autorités publiques font état de leur volonté de soutenir les événements sportifs et les OS bien plus qu'elles n'en spécifient la mise en œuvre. Dans les faits, le seul objectif explicite est la volonté de la Municipalité

³ Pour une liste exhaustive concernant le PPA en lien à la politique de promotion de la ville de Lausanne par l'accueil d'événements sportifs, se référer à Mutter (2013).

d'organiser « une grande manifestation sportive par année » (Conseil Communal de Lausanne, 2002 : 423). L'unique objectif de cette politique publique étant très peu précis, la possibilité pour les acteurs appelés à la mettre en œuvre de mener leur action selon une stratégie clairement établie, en est évidemment réduit.

L'APA « permet d'établir le nombre, la nature et les capacités d'actions respectives des différents acteurs concernés ou impliqués dans la mise en œuvre de la politique publique » (Nahrath et al., 2006 in Chappelet, 2006 : 44). Il met ainsi en lumière les acteurs, à la fois publics et privés (investis d'une mission publique), et leurs fonctions dans l'exécution du PPA. Dans le cas lausannois, l'APA est marqué par la présence de plusieurs acteurs, centralisés autour des autorités administratives et par une faible politisation de ce réseau (Mutter, 2013). Ces acteurs forment, avec d'autres groupes issus du secteur privé et du milieu associatif, un régime politique urbain qui entoure l'organisation d'événements sportifs à Lausanne (Pinson, 2012). Si les acteurs issus de l'administration lausannoise sont actuellement prédominants dans le régime, la prise en compte de l'accueil d'événements sportifs dans les lois d'encouragement du sport aux niveaux fédéral (Loi fédérale du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport et de l'activité physique, Art. 17) et vaudois (Loi sur l'éducation physique et le sport, Art. 31 et Art. 33) peut, à terme, modifier l'équilibre entre les parties prenantes. Cet aspect évolutif de l'APA, et de façon plus générale de la politique publique, est évidemment à prendre en compte lors de l'évaluation.

2.2.3. La mise en œuvre

A travers la mise en œuvre, il s'agit d'adapter le PPA de la politique publique à la réalité. Cette phase est également constituée de deux produits distincts ; le plan d'action (PA) et les actes de mise en œuvre (Nahrath et al., 2006 in Chappelet, 2006).

Le PA cherche à fixer les priorités par rapport aux objectifs à atteindre. Comme le fait remarquer Mutter (2013), le PA lausannois est peu détaillé et n'est pas explicitement présenté dans les documents produits. Cette situation offre évidemment une certaine souplesse aux acteurs quant à la mise en œuvre, mais elle ne leur permet pas de développer une stratégie d'accueil transparente.

Les actes de mise en œuvre sont les produits finaux de la politique publique. Il s'agit de tous les actes administratifs et décisions induits par le PPA qui cherchent à modifier le comportement des groupes cibles identifié comme problématique. Comme nous avons pu le voir auparavant, dans le cas lausannois, ces interventions prennent principalement trois

formes : 1) les modalités régulatrices, 2) les modalités incitatives, 3) les modalités de fourniture directe de biens et services.

2.2.4. L'évaluation

Cette dernière étape du cycle d'analyse d'une politique publique cherche à identifier les effets produits par les mesures étatiques. La phase d'évaluation comprend deux dimensions distinctes : les impacts et les outcomes. Les impacts de la politique publique permettent d'observer si les décisions et les actes mis en œuvre ont permis de modifier le comportement des groupes cibles. L'évaluation des outcomes cherche à observer si la situation des bénéficiaires finaux de la politique publique s'est améliorée. Généralement, cette étape est rendue possible par la présence d'énoncés évaluatifs, sous la forme de critères ou d'indicateurs, concernant le déroulement et les effets attendus de la politique publique lors de ses différentes phases (Nahrath et al., 2006 in Chappelet, 2006)

Dans le cas de « Lausanne, Capitale olympique », aucun énoncé évaluatif n'avait initialement été prévu par les autorités publiques (Mutter, 2013). Un amendement, demandant la réalisation d'une évaluation économique une fois le million du crédit-cadre épuisé, a tout de même été ajouté au préavis « Lausanne, Capitale olympique » (Conseil Communal de Lausanne, 2002). A cette fin, la ville de Lausanne et le canton de Vaud ont commandé, en 2008, une étude sur l'impact économique des fédérations sportives internationales dans le canton de Vaud (AISTS, 2008)⁴. Il est intéressant de souligner que les autorités publiques n'ont souhaité mener une évaluation que sur une des dimensions de la politique « Lausanne, Capitale olympique », la PASOS. De plus, celle-ci s'est uniquement concentrée sur les impacts économiques de la politique publique. En 2010, lors de la reconduction du crédit-cadre, aucune mention d'une future évaluation n'a été intégrée.

Cette absence d'énoncés évaluatifs pose deux problèmes pratiques. Lors de la mise en œuvre, comme nous l'avons vu, cela limite les possibilités pour l'ensemble des acteurs engagés de mener une action selon une vision stratégique. Lors de l'évaluation, cela limite les opportunités de juger rétrospectivement de la pertinence et de l'efficacité de la démarche adoptée et des outils engagés à cette fin.

⁴ Une actualisation de l'étude de 2008 est en cours par l'AISTS, la publication est attendue pour septembre 2013.

3. L'évaluation des impacts de la politique publique « Lausanne, Capitale olympique »

Pour pallier, en partie, aux limites induites par l'absence d'énoncés évaluatifs clairs, cette contribution se concentre uniquement sur les impacts de la politique publique « Lausanne, Capitale olympique », c'est-à-dire sur la performance directe de cette politique. Il s'agit de questionner l'effectivité des mesures prises, à savoir, si le comportement des groupes cibles s'est modifié suite à la mise en place de la politique publique. A cette fin, il convient de revenir sur les impacts de la PASES et de la PASOS.

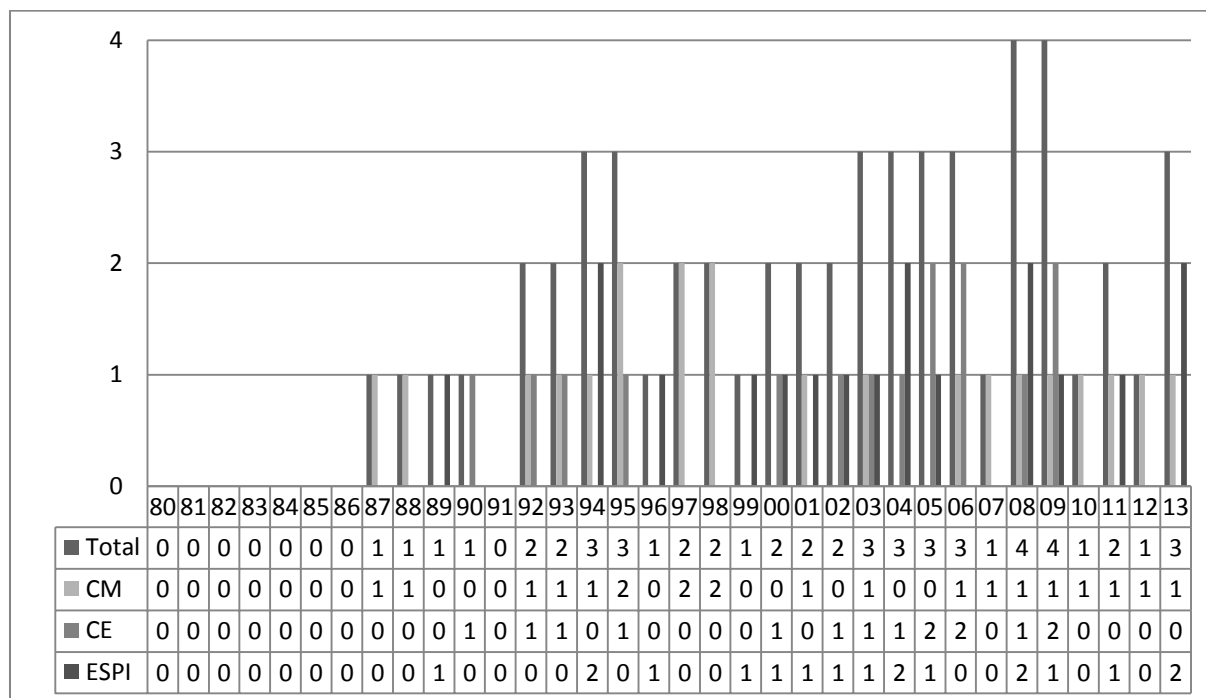
3.1. Evaluation de la PASES lausannoise

Pour juger des impacts de la PASES, il nous faut déterminer si les mesures prises ont permis d'obtenir et d'organiser des manifestations sportives internationales à Lausanne. Evidemment le problème que nous rencontrons est le même que celui concernant l'objectif fixé par la Municipalité, à savoir, la définition de ce que l'on entend par : « grand événement international » (Conseil Communal de Lausanne, 2002 : 423). L'analyse des actes juridiques du PPA, ainsi qu'une série d'entretiens avec des membres de l'administration communale, nous ont permis de faire ressortir trois caractéristiques perçues de ces événements : la portée internationale, le caractère ponctuel et le niveau de compétition. Du point de vue des autorités lausannoises, un Championnat du Monde (CM) ou un Championnat d'Europe (CE) est perçu comme un grand événement, sans prise en compte de la discipline sportive, de sa médiatisation ou de sa popularité. Le caractère ponctuel et la portée internationale nous ont permis de faire ressortir, à côté des CM et CE, un troisième type de « grand événement », les événements sportifs ponctuels internationaux (ESPI). Ces manifestations ne sont généralement pas appelées à s'inscrire dans la durée à Lausanne et connaissent une participation et parfois une médiatisation internationale. Elles peuvent prendre des formes diverses, comme par exemple des tours cyclistes (Tour de Suisse notamment), des matchs de Coupe Davis et de Fed Cup, des finales de Coupe du Monde (Tir à l'arc), des rencontres sportives internationales (World Gymnaestrada) ou des shows sportifs organisés par des entreprises privées (Red Bull Crashed Ice).

Afin de créer une liste des événements sportifs internationaux à Lausanne, il est également nécessaire de se poser la question de la durée à prendre en compte. Si le PPA se met en place en 2002, il nous faut remonter à la situation initiale au début du cycle de la politique publique. C'est pourquoi nous avons décidé de commencer la liste en 1980, lors de l'élection de Juan

Antonio Samaranch à la présidence du CIO. De plus, nous avons décidé, par souci de clarté, de ne comptabiliser que les CM, CE et ESPI de niveau senior⁵.

Figure 5.3. Nombre d'événements sportifs ponctuels à Lausanne par année, 1980-2013



La Figure 5.3 nous permet d'observer que l'accueil d'événements sportifs internationaux se met en place au cours de la présidence de Juan Antonio Samaranch. La mise en œuvre de la politique publique dès 2002, notamment au travers d'un budget annuel destiné à l'organisation d'événements internationaux, va faire légèrement augmenter le nombre de manifestations accueillies. A ce titre, l'objectif de la Municipalité, un « grand événement international par année », est bien atteint. Il faut remonter à 1991 pour trouver une année vierge d'événements ponctuels. Ainsi, cet objectif s'inscrit davantage en continuité de la situation initiale qu'en rupture. Ceci reprend évidemment le problème public qui était identifié dans la Figure 5.1. Les autorités lausannoises ont, à la fin de la présidence de Juan Antonio Samaranch, identifié le risque d'une perte d'attractivité pour la ville et d'une perte financière pour l'économie locale si elles ne parvenaient pas à maintenir la situation existante en matière d'événements sportifs.

En observant attentivement la Figure 5.3, on peut remarquer que l'augmentation du nombre d'événements au cours des années 2000 est concomitante à l'accueil plus important d'ESPI.

⁵ La liste complète est disponible auprès des auteurs.

Ce phénomène a deux explications principales. Tout d'abord, le nombre plus ou moins fixe de CM et de CE disponibles conjugué à l'augmentation de la concurrence pour leur accueil réduit les chances d'obtenir ce type d'événements. Ensuite, les autorités lausannoises n'ont pas de véritable stratégie d'accueil. En effet, au cours des entretiens, nous avons appris que l'accueil d'événements sportifs était davantage dicté par les opportunités et les contraintes financières que par une stratégie en fonction d'un type de manifestations souhaité. Les ESPI étant plus nombreux que les CM et CE, il y a évidemment davantage d'opportunités d'en accueillir. De plus, certains de ces événements, tel le Red Bull Crashed Ice, ont un coût financier très faible pour les villes hôtes. Dans le cas lausannois, la contribution se fait principalement sous forme de services qui sont, en partie, facturés aux organisateurs⁶.

Cette absence de stratégie dans le choix des événements n'est pas surprenante. Le manque d'énoncés évaluatifs ne permettant pas aux acteurs publics engagés dans la mise en œuvre de la politique de développer une vision à long terme en fonction de buts préétablis. Si dans les faits, les mesures mises en place (crédit-cadre, budget pour l'organisation d'événements internationaux, gratuité des services de la ville, etc.) permettent d'atteindre l'objectif de la Municipalité, l'absence de stratégie pose la question, au-delà de la quantité d'événements accueillis, de leur « qualité ».

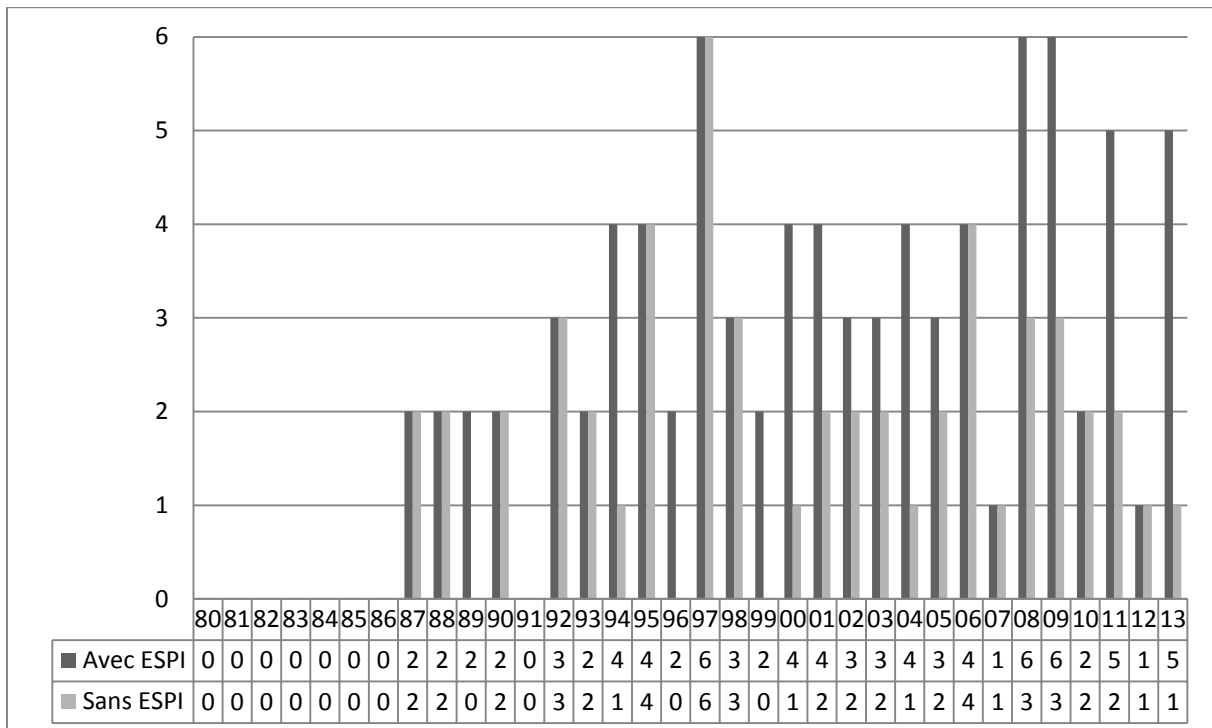
Afin d'essayer de prendre en compte cet aspect, nous avons attribué aux événements une note entre 1 et 3 en fonction de la médiatisation, du succès populaire et du type de sport⁷. La Figure 5.4 nous permet d'observer que les ESPI jouent un rôle de plus en plus important quant à l'efficacité de la PASES lausannoise. Non seulement ces événements sont plus nombreux parmi les manifestations accueillies, mais ils sont généralement plus populaires et plus médiatisés. Même si Lausanne a accueilli un CM chaque année entre 2006 et 2013, ceux-ci sont issus de sports souvent peu médiatisés et n'attirent qu'un nombre restreint de spectateurs⁸. Dès lors, la question que posent de telles manifestations sportives est celle de leur impact sur le développement territorial des régions d'accueil. En effet, alors que les avantages économiques et sociaux des méga-événements sportifs sont de plus en plus remis en question, il est encore moins sûr que de plus petits événements aient la capacité de contribuer de façon marquée au développement territorial.

⁶ Informations issues des entretiens avec les membres de l'administration communale.

⁷ Il s'agit évidemment d'une construction subjective qui peut et doit être discutée. Notre volonté, derrière cette pondération des événements, est avant tout de démontrer la nécessité, lorsque l'on accueille des événements sportifs internationaux, de réfléchir aux objectifs qui sous-tendent leur venue. La pondération est disponible auprès des auteurs.

⁸ Course d'orientation, full contact, coursiers à vélo, etc.

Figure 5.4. Valeur subjective des événements sportifs à Lausanne par année, 1980-2013



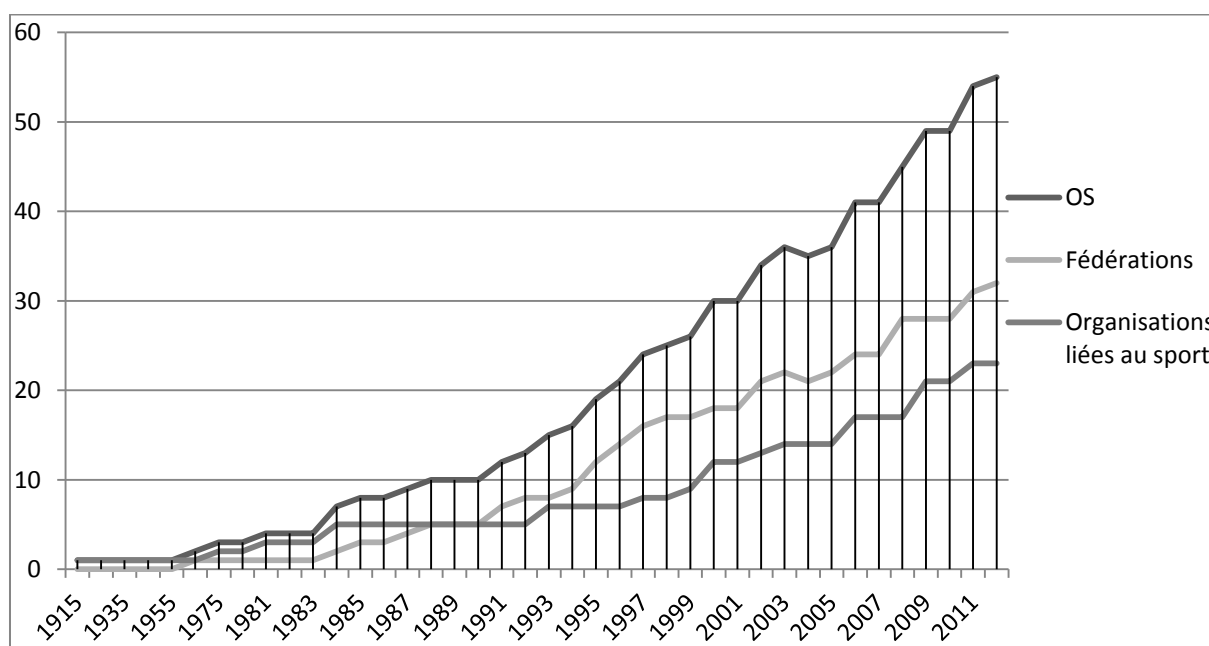
Cette dernière remarque est importante. Etant donné les contraintes de ressources financières, notamment, les autorités publiques sont limitées dans leurs capacités d'accueil d'événements sportifs. Dans ce sens, pour optimiser les ressources à disposition, nous pourrions nous attendre à ce que les manifestations soient choisies en fonction d'une stratégie basée sur des objectifs clairement établis. Ceux-ci n'existant pas, le manque de vision stratégique dans la conduite de la PASES lausannoise fait courir le risque d'une mauvaise allocation des ressources et ainsi de ne pouvoir répondre concrètement au problème identifié. Si dans le cadre de la PASES, les mesures prises permettent de modifier, tout du moins en partie, le comportement des groupes cibles, il n'est pas sûr que les événements sportifs organisés à Lausanne améliorent effectivement la situation des bénéficiaires finaux.

Nous touchons ici à un élément fondamental de l'analyse des politiques publiques liées aux événements sportifs. Il est important, lorsque l'on parle d'une PASES, de distinguer l'évaluation des effets de la politique publique de l'évaluation des effets de l'organisation d'un événement (Nahrath et al., 2006 in Chappelet, 2006). En effet, alors que l'organisation d'un événement peut être jugée comme positive (succès populaire, médiatique, sportif, etc.), ce même événement peut être évalué négativement du point de vue des objectifs de la politique publique (manque d'adhésion de la population, pas d'augmentation des nuitées dans les hôtels, échec de la reconversion des infrastructures, etc.).

3.2. Evaluation de la PASOS lausannoise

Comme nous l'avons vu auparavant, la PASES n'est qu'une des dimensions de la politique publique « Lausanne, Capitale olympique ». Ainsi, il est nécessaire pour avoir une vision d'ensemble de cette politique, d'évaluer les impacts de la PASOS. A cette fin, nous avons comptabilisé les arrivées et les départs de bureaux des fédérations et organisations sportives internationales dans le canton de Vaud⁹. Le fait de prendre en compte l'ensemble du canton et non uniquement Lausanne a été motivé par deux raisons. Tout d'abord, les terrains et bureaux disponibles à Lausanne sont limités. Ainsi, notamment pour des raisons d'espace, certaines OS¹⁰ ont dû s'installer à l'extérieur de la commune. La majorité des facilités (hôtels, salles de conférences, transports, etc.) étant à Lausanne, la ville bénéficie tout de même des retombées économiques induites par la présence de ces OS dans le canton. Ensuite, plusieurs de ces fédérations et organisations se sont, dans un premier temps, installées à Lausanne ou ont cherché à s'y installer. Ceci dénote, lorsque l'on s'intéresse à l'évaluation des impacts de la PASOS, du succès des mesures mises en place.

Figure 5.5. Bureaux des OS dans le canton de Vaud



⁹ La liste complète est disponible auprès des auteurs.

¹⁰ 6 des 55 OS présentes dans le canton de Vaud ne sont pas basées à Lausanne. Il s'agit de : l'Union Cycliste Internationale (Aigle), l'Association Européenne de Golf (Epalinges), la Fédération Internationale de Tennis de Table (Renens), la Fédération Internationale des Luttons Associées (Corsier), la Fédération Internationale de Motocyclisme (Mies) et l'Union des Associations Européennes de Football (Nyon).

La Figure 5.5 permet d'observer une première impulsion dans les années 1980, au cours de la présidence de Juan Antonio Samaranch. L'implantation d'OS s'accélère dans les années 1990 et va se poursuivre après la mise en place de la politique publique « Lausanne, Capitale olympique » en 2002. Le changement de présidence au CIO et la reprise en main par les autorités publiques marquent le début d'une évolution du nombre d'OS par palier. L'ouverture de la MSI en 2006, et de son quatrième bâtiment en 2011, en est l'une des explications.

On peut observer que les mesures mises en place à travers la PASOS, notamment par la construction de la MSI, la mise à disposition de bâtiments communaux (Villa Mon-Repos,...), la gratuité de loyer durant deux ans et la création d'un guichet facilitant les échanges entre les OS et l'administration, ont permis de poursuivre l'implantation d'OS à Lausanne et dans le canton après la fin de la présidence de Juan Antonio Samaranch. De plus, comme nous pouvons l'observer dans la Figure 5.5, mis à part un léger recul en 2004, les départs d'OS¹¹ ont toujours été compensés par des arrivées. A ce titre, il semble que la PASOS obtient la performance recherchée. En effet, les groupes cibles identifiés comme étant à l'origine du problème public, c'est-à-dire les fédérations et organisations sportives internationales, sont venus régulièrement s'installer et/ou sont restés sur le territoire vaudois. De plus, les données issues de la recherche de l'AISTS (2008) indiquent que la présence d'OS engendre des retombées économiques annuelles pour la région à hauteur de 198 millions de francs. Ainsi, les premières évaluations de la PASOS suggèrent que les mesures mises en place ont entraîné des effets, tant en termes d'impacts qu'en termes d'outcomes, tous deux positifs.

Malgré cette réussite de la PASOS, on observe, comme dans le cas de la PASES, l'absence de stratégie clairement établie pour guider l'action publique. Evidemment, les OS ne sont pas des événements sportifs qui se déplacent chaque année. Ainsi, il s'agit pour la ville et le canton, tout en étant proactif auprès des OS, d'être aussi réactif lorsque l'une d'elles souhaite déplacer leurs sièges. Des objectifs clairement définis, par exemple sous la forme de démarches systématiques auprès de catégories d'OS pas encore installées à Lausanne, permettraient d'orienter l'action des acteurs appelés à mettre en œuvre la politique publique et d'allouer les ressources de façon optimale. La réussite actuelle de la PASOS ne doit pas empêcher les autorités publiques d'avoir un regard rétrospectif sur la politique mise en œuvre, de même que de se poser la question de sa finalité.

¹¹ Huit départs entre 2004 et 2008.

3.3. La politique publique « Lausanne, Capitale olympique »

Le fait de présenter la PASES et la PASOS comme deux dimensions d'une même politique publique peut se discuter. Chacune ayant des spécificités qui lui sont propres, il aurait été imaginable de ne traiter dans cette contribution que de l'une des politiques. De plus, comme nous avons pu le voir, les deux triangles d'acteurs sont légèrement différents, autant en termes de groupes cibles que de définition du problème public. Par contre, lorsque l'on s'intéresse aux bénéficiaires finaux, on observe qu'il s'agit dans les deux cas de mettre en place des mesures qui vont permettre d'améliorer ou de maintenir la situation des acteurs qui forment le tissu économique de la région. Dans ce sens, l'accueil d'événements sportifs et d'OS sont deux moyens de résoudre un même problème public. Cette observation se confirme au travers des APA et des actes juridiques à la base du programme politico-administratif de la PASES et de la PASOS qui sont similaires.

Toutefois, il est intéressant de noter que dans les deux cas, nous sommes en présence de bénéficiaires finaux qui ne subissent pas les effets négatifs d'un problème public, mais qui pourraient en pâtir si rien n'est entrepris par les autorités publiques. Dans ce sens, les mesures prises ne cherchent pas à résoudre un problème défini comme collectif, mais à éviter qu'il n'apparaisse. Cette antériorité de la solution par rapport à la définition du problème public¹² est l'une des raisons qui explique l'absence d'objectifs et de stratégies clairs que l'on a pu observer pour la PASES et la PASOS lausannoise. En réagissant au départ de la présidence du CIO de Juan Antonio Samaranch au début des années 2000, les autorités publiques ont cherché à se doter des outils nécessaires pour poursuivre l'action menée par le président du CIO sans véritablement se poser la question des finalités de leur démarche.

Cette dernière remarque suggère que cette politique publique a connu un développement et un fonctionnement différent de ce qui nous est proposé dans le modèle théorique de Knoepfel et al. (2006). Ces différences sont à la fois une force et une faiblesse. Sa force a été d'obtenir dès le départ le soutien d'un grand nombre d'acteurs. Ce consensus a évidemment été rendu possible par la préexistence de l'accueil d'événements et d'OS sous l'impulsion du CIO et par la conviction des acteurs en leurs bénéfices pour la région. Sa faiblesse provient d'un manque de vision stratégique qui risque de mener à des contradictions entre les mesures mises en place et les objectifs poursuivis. Ces différences par rapport au modèle présenté par Knoepfel et al. (2006), si elles ne sont pas problématiques, doivent tout de même être prises en compte afin d'adapter au mieux les ressources à disposition.

¹² Problème qui n'est pas propre à ce cas et dont plusieurs exemples sont donnés par Nahrath et al. (2006 in Chappelet, 2006 : 49).

4. Conclusion

Cette contribution a, en appliquant le cadre d'analyse des politiques publiques de Knoepfel et al. (2006), démontré que la politique publique, « Lausanne, Capitale olympique », évaluée à l'aune du nombre d'organisations et d'événements sportifs accueillis, est performante malgré l'absence de stratégie clairement définie. Si les modalités d'interventions mises en place ont permis de modifier le comportement des groupes cibles, l'absence d'énoncés évaluatifs au travers du PPA (Plan directeur du Sport et crédits-cadres) fait courir le risque d'une utilisation des ressources contre-productive. Comme nous avons pu le voir précédemment, cette politique est marquée par l'antériorité de la solution sur la définition du problème public. Si cet état de fait n'est en soit pas problématique, il peut le devenir si les autorités ne se posent pas la question des finalités de leur action. Que ça soit dans le cadre de la PASES ou de la PASOS, les autorités lausannoises mènent leur action de manière réactive en fonction des contraintes financières et des opportunités qui s'offrent à elles. Si cette façon de faire se révèle pour l'instant performante, elle ne doit pas empêcher les autorités publiques de mener une réflexion sur l'évolution de leur stratégie d'accueil systématique d'OS et surtout d'événements sportifs.

Face au nombre par définition limité d'organisations sportives internationales qui peuvent encore déménager à Lausanne, une stratégie fondée sur un démarchage proactif plutôt que réactif des OS serait nécessaire pour maintenir la performance de la PASOS. En visant d'autres types d'organisations liées au sport, notamment dans le cadre du « cluster sport » mis en place par le canton et la ville, le nombre d'OS sur territoire lausannois pourrait continuer de croître. Au-delà de l'accueil systématique de fédérations et d'organisations, il est nécessaire que les autorités publiques se posent la question des raisons qui sous-tendent cette démarche. Cette réflexion est non seulement nécessaire pour optimiser l'utilisation des ressources à disposition, mais également pour légitimer la démarche entreprise et les dépenses engendrées.

De même, face aux doutes quant à la véritable valeur des événements sportifs et à la difficulté de les accueillir (faute de ressources financières suffisantes, d'installations sportives adéquates et de la concurrence acerbe), une réflexion stratégique devrait être entreprise quant au type de manifestations à attirer. Si les ESPI jouent un rôle de plus en plus important dans la PASES lausannoise, il peut également être intéressant de se tourner vers les événements sportifs récurrents. En effet, chaque année, Lausanne accueille une douzaine

d'événements de ce type sur son territoire¹³. Ces manifestations ont l'avantage de ne pas être soumises à un processus de candidature parfois coûteux et au résultat incertain. De plus, elles permettent de capitaliser sur l'expérience organisationnelle des années précédentes et sur la reconnaissance du public et des médias. Certains de ces événements sont de portées internationales (tel le meeting IAAF Diamond League « Athletissima »), d'autres bénéficient d'une très forte participation (telle la course « 20km de Lausanne »). Au fil des ans, ces manifestations s'inscrivent dans le patrimoine des communautés locales et offrent des opportunités uniques de marketing territorial (Chappelet, 2013). Les « événements sportifs patrimoniaux », souvent négligés dans les stratégies de développement par l'accueil d'événements sportifs, devraient, notamment dans le cas lausannois, faire l'objet d'une attention bien plus importante.

¹³ La liste 2013 est disponible auprès des auteurs.

Références

- AISTS (2008). *Impacts économiques des fédérations et organisations du sport international sur Lausanne et l'Arc lémanique. Période 2004 à 2007*. Etude réalisée par l'Académie International des Sciences et Techniques du Sport (AISTS), Septembre 2008.
- Andranovich, G., Burbank, M.J. et Heying, C.H. (2001). OLYMPIC CITIES: Lessons Learned from Mega-Event Politics. *Journal of Urban Affairs*, Vol. 22, N° 2, 113-131.
- Black, D. et Van Der Westhuizen, J. (2004). The allure of global games for semi-peripheral polities and spaces: A research agenda. *Third World Quarterly*, 25:7, 1195-1214.
- Chappelet, J.-L. (Ed.) (2006). *Les politiques publiques d'accueil d'évènements sportifs*. Paris: L'Harmattan.
- Chappelet, J.-L. (2013). Les événements sportifs patrimoniaux comme vecteur de développement territorial. In Bessy, O. (Ed.), *Evénements sportifs innovants et développement territorial*. Paris : L'Harmattan (à paraître).
- Conseil Communal de Lausanne (2002). *Bulletins du Conseil communal des séances de l'année civile 2002*. Bulletin n°14, Séance du mardi 8 octobre 2002.
- Fedderson, A. et Maennig, W. (2012). Sectoral labour market effects of the 2006 FIFA World Cup. *Labour Economics*, Volume 19, Issue 6, 860-869.
- Fourie, J. et Santana-Gallego, M. (2011). The impact of mega-sport events on tourist arrivals. *Tourism Management*, Volume 32, Issue 6, 1364-1370.
- Gratton, C., Dobson, N. et Shibli, S. (2000). The economic importance of major sports events: a case-study of six events. *Managing Leisure*, 5:1, 17-28.
- Hede, A.-M. (2005). Sports-events, tourism and destination marketing strategies: an Australian case study of Athens 2004 and its media telecast. *Journal of Sport & Tourism*, 10:03, 187-200.
- Henry, I. (1999). Sport and the analysis of symbolic regimes: the case study of the city of Sheffield. *Urban Affairs Review*, 34(5) : 641-666.
- Knoepfel, P., Larrue, C. et Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques* (2^{ème} édition). Zürich / Chur, Verlag Rüegger.
- Loi fédérale du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (LESp) ; RS 415.0. Récupéré de http://www.admin.ch/ch/f/rs/c415_0.html, le 21.04.2013.
- Loi sur l'éducation physique et le sport (LEPS) ; RSV 415.01. Adopté le 18.12.2012, entrée en vigueur le 01.08.2013 (sous référendum). Récupéré de http://www.rsv.vd.ch/rsvsite/rsv_site/index.xsp, le 21.04.2013.
- Mason, D.S. et Duquette, G.H. (2008). Urban Regimes and sport in North American cities:

- seeking status through franchises, events and facilities. *International Journal of Sport Management and Marketing*, Vol. 3, N° 3, 221-241.
- Misener, L. et Mason, D.S. (2008). Urban Regimes and the Sporting Events Agenda: A Cross-National Comparison of Civic Development Strategies. *Journal of Sport Management*, N°22, 603-627.
- Morath, P. (2000). *Le CIO à Lausanne 1939-1999*. Bière, Cabedita.
- Municipalité de Lausanne (2002a). *Plan directeur du sport : politique municipale en matière de sport*. Préavis N°2002/22, 23 mai 2002.
- Municipalité de Lausanne (2002b). *Lausanne, Capitale olympique : Demande de crédit-cadre*. Préavis N°2002/23, 23 mai 2002.
- Municipalité de Lausanne (2006). *Introduction d'une politique de marketing urbain et d'un projet de « city management » en Ville de Lausanne*. Préavis N°2006/51, 28 septembre 2006.
- Municipalité de Lausanne (2010). *Lausanne, Capitale olympique : Demande de crédit-cadre*. Préavis N°2010/22, 5 mai 2010.
- Mutter, O. (2013). *Les politiques publiques d'accueil d'événements sportifs*. Université de Lausanne - Institut de Hautes Etudes en Administration Publique. Thèse de doctorat en court.
- Nahrath, S., Schenk, R. et Knoepfel, P. (2006). Proposition de cadrage théorique pour une analyse des politiques d'accueil systématique de grands événements sportifs. In Chappelet, J.-L. (Ed.). *Les politiques publiques d'accueil d'événements sportifs* (pp. 31-52). Paris: L'Harmattan.
- Pinson, J. (2012). *Analyse des réseaux sociaux appliquée à l'organisation d'événements sportifs : Le cas de la World Gymnaestrada Lausanne 2011*. Lausanne, Cahier de l'IDHEAP, 277/2012.
- Pittet, N. (2006). Lausanne, Capital olympique : dix ans de politique publique. In Chappelet, J.-L. (Ed.). *Les politiques publiques d'accueil d'événements sportifs* (pp. 175-184). Paris: L'Harmattan.
- Ville de Lausanne (1998). *Pour une stratégie "Lausanne, Capitale olympique"*. Groupe de Réflexion Lausanne Capitale Olympique, 1^{er} octobre 1998.