



# Rapport

sur le message du Conseil fédéral

**relatif à la modification de l'arrêté fédéral  
concernant les contributions et les  
prestations de la Confédération pour le  
championnat d'Europe de football 2008  
(EURO 2008)**

du 9 décembre 2005

## Tables des matières

<b>1</b>	<b>Résumé des résultats de l'examen</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Mandat et organisation de l'examen</b>	<b>5</b>
2.1	Mandat	5
2.2	Etendue de l'examen et procédure suivie	5
<b>3</b>	<b>Message du 27 février 2002 concernant l'EURO 2008 (message de 2002)</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Message du 9 décembre 2005 concernant l'EURO 2008 (message de 2005)</b>	<b>7</b>
4.1	Généralités	7
4.2	Organisation des pouvoirs publics	8
4.3	Garanties et engagements	8
4.4	Coûts supplémentaires pour les pouvoirs publics selon le message de 2005	9
4.4.1	Infrastructure des stades	10
4.4.2	Sécurité	11
4.4.3	Direction du projet (pouvoirs publics)	14
4.4.4	Infrastructures et transports	15
4.4.5	Promotion économique et du tourisme	16
4.4.6	Projets et mesures en Suisse (manifestations)	17
4.4.7	Réserve	17
4.5	Directives concernant les manifestations de grande envergure soutenues par la Confédération	18
4.6	Conséquences économiques pour la Suisse	18
<b>5</b>	<b>Risques de coûts supplémentaires</b>	<b>20</b>
<b>6</b>	<b>Leçons tirées d'Expo.01/02</b>	<b>21</b>
<b>7</b>	<b>Conclusions</b>	<b>22</b>

## Annexes

Annexe 1	Interlocuteurs du CDF dans le cadre de ce mandat
Annexe 2	Garanties données vis-à-vis de l'UEFA dans le cadre du dossier de candidature à l'UEFA EURO 2008

## **1 Résumé des résultats de l'examen**

Conformément au mandat qui lui avait été confié, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a soumis à un examen critique les aspects financiers du message du Conseil fédéral relatif à la modification de l'arrêté fédéral concernant les contributions et les prestations de la Confédération pour le championnat d'Europe de football 2008 (EURO 2008), afin de livrer un «deuxième avis». Dans ce message, le Conseil fédéral propose au Parlement d'accorder une contribution fédérale de 72 millions de francs dans le cadre d'un crédit d'engagement. Ce crédit est budgétisé sous la forme d'un crédit d'ensemble, comprenant plusieurs crédits spécifiés par les Chambres fédérales. Autrement dit, les transferts entre crédits ne sont pas admis. Quant au montant indiqué dans le message, il représente les surcoûts à la charge de la Confédération, et non les coûts complets.

Sur la base de cet examen, le CDF conclut que le calcul des coûts supplémentaires à la charge de la Confédération a été établi sérieusement, à partir de l'état actuel des connaissances, et qu'il repose sur des hypothèses plausibles. Le renchérissement n'a certes pas été pris en compte, mais rien n'indique que les prix augmenteront fortement d'ici la fin de 2008.

### ***Garantie de la Confédération***

En garantissant leur soutien à l'EURO 2008, en l'occurrence dans le domaine de la sécurité, le gouvernement suisse et les cantons, au nom de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police, ont pris concrètement une responsabilité politique et financière illimitée face aux coûts supplémentaires qui risquent de peser sur les pouvoirs publics.

### ***Evolution des coûts: message de 2005 versus message de 2002***

En 2002 déjà, une contribution fédérale de 3,5 millions de francs à l'EURO 2008 avait été décidée par voie de message, contribution qui est restée inutilisée. Le nouveau message, portant sur 72 millions de francs, se situe 20 fois au-delà de cette contribution, ce qui a suscité des remarques critiques de diverses parts. Ce message remplace l'ancien, obsolète. Il n'est plus possible en effet de les comparer. Le domaine de la sécurité était alors considéré comme relevant de la seule compétence des cantons. Les coûts prévus à la charge de la Confédération étaient pour ainsi dire nuls. Or l'expérience tirée de quelques grandes manifestations sportives réalisées après le 11 septembre 2001 montre que le message de 2002 a très largement sous-estimé le volet de la sécurité de l'EURO 2008. En outre, la plupart des positions budgétaires actuelles n'y figuraient pas.

### ***Montant du crédit***

Sur ces 72 millions de francs, quelque 20 millions n'ont provisoirement pas d'effet sur les dépenses. Soit il s'agit de réserves pour la sécurité (10 millions), soit ils feront l'objet d'une compensation interne (10 millions). Il n'y a pas lieu non plus de s'attendre à des surcoûts, là où la contribution fédérale est prévue sous forme de plafond financier (29,8 millions). Pour de telles positions budgétaires, le montant de la contribution accordée relève de considérations politiques. Quant aux 22,2 millions restants, il s'agit d'estimations de coûts pour la sécurité et la direction de projet. Ces positions budgétaires regroupent les coûts liés à diverses tâches fédérales.

### **Risques de surcoûts**

Les divers risques susceptibles d'entraîner des coûts supplémentaires pour la Confédération sont indiqués dans le message.

#### **- Evolution de la situation en matière de sécurité**

Les réserves inscrites au budget permettent de faire face à certains changements du climat de sécurité. Néanmoins les moyens ne suffiraient pas en cas de grave menace terroriste latente. Le cas échéant, il faudrait envisager une nouvelle évaluation de la situation ainsi qu'une nouvelle estimation des coûts. En fonction de la situation, il se pourrait donc que la réserve ne suffise pas à couvrir les coûts supplémentaires.

#### **- Refus des budgets par les villes hôtes**

On ne peut mesurer les conséquences qu'aurait l'impossibilité, pour une ou plusieurs villes hôtes, de verser les contributions prévues dans leur intégralité à la suite d'un refus aux urnes. Dans ce cas, l'aide forfaitaire mentionnée dans le message pour alléger le fardeau des villes hôtes pourrait être remise en question. Il est certainement dans l'intérêt de tous les participants de clarifier, d'ici la fin de la Coupe du monde de football 2006 en Allemagne, la clé de répartition des coûts supplémentaires venant grever les budgets publics.

#### **- Inachèvement du Stade de Genève**

Dans l'hypothèse où le stade ne serait pas achevé, il faut s'attendre à des conséquences pour l'EURO 2008 et pour la Confédération, qu'il est impossible de chiffrer pour le moment. Il pourrait être nécessaire par exemple de déplacer des matches dans d'autres villes suisses ou autrichiennes, qui à leur tour subiraient des coûts supplémentaires.

#### **- Excédents de dépenses jusqu'ici imprévisibles pour les pouvoirs publics**

Avec des projets aussi complexes, il n'est pas exclu que surgissent encore vis-à-vis des pouvoirs publics des besoins non identifiés à ce jour, ou que des points susceptibles de générer des coûts supplémentaires aient été oubliés. Une demande de crédit supplémentaire d'une moindre ampleur s'imposerait sans doute alors. On ne sait dans quelle mesure la compensation des dépenses supplémentaires se ferait au sein de la Confédération.

### **Chances offertes**

A côté des coûts générés, la réalisation d'une telle manifestation offre également des chances. Par rapport à l'Autriche, pays coorganisateur du tournoi réalisé en partenariat, la Suisse se trouve dans une situation de concurrence en matière de promotion économique et du tourisme. Pour permettre à la Suisse de se présenter de manière adéquate, tous les acteurs impliqués – y compris les pouvoirs publics (Confédération, cantons et villes hôtes) – devront adopter certaines mesures. Cet objectif ne sera guère réalisable sans l'apport de moyens financiers supplémentaires, en provenance du secteur privé également.

### **Reporting**

L'arrêté fédéral concernant le crédit d'engagement stipule que le Conseil fédéral établit un rapport annuel à l'attention du Parlement concernant l'état d'avancement du projet et l'utilisation des ressources financières. Le message précise que la commission compétente recevra un rapport semestriel. Il reste à savoir dans quelle mesure, par analogie à Expo.01/02, il ne conviendrait pas de soumettre également ce rapport à la Délégation des finances des Chambres fédérales.

**Texte original : allemand**

## **2 Mandat et organisation de l'examen**

### **2.1 Mandat**

Lors de la sixième séance ordinaire de la Délégation des finances des Chambres fédérales, le 31 octobre 2005, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a été chargé d'évaluer le message du Conseil fédéral relatif à la modification de l'arrêté fédéral concernant les contributions et les prestations de la Confédération pour le championnat d'Europe de football 2008 (EURO 2008), afin de livrer un «deuxième avis».

Le 9 décembre 2005, le Conseil fédéral a adopté, à l'intention des Chambres fédérales, le message concernant l'EURO 2008, en s'appuyant d'une part sur la proposition que le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) lui avait soumise le 24 novembre 2005, d'autre part sur les conclusions de la procédure de co-rapport.

Diverses adaptations ont été apportées au message dans le cadre de la procédure de co-rapport. En particulier, les coûts dont le financement incombe à la Confédération ont été corrigés ont été réduits à 21,5 millions de francs. Les coupes effectuées concernent les projets et mesures (manifestations) prévus en Suisse (10 millions), la promotion économique et du tourisme (5 millions), la contribution pour financer les stades (4,2 millions) et les coûts liés à la sécurité (1,3 million). Ainsi la Confédération devra désormais assumer, pour l'EURO 2008, des coûts supplémentaires de 72 millions de francs. Il est vrai que dans le secteur de la sécurité 10 millions de francs feront l'objet d'une compensation interne au DDPS, et que 10 millions également constituent des réserves et n'ont donc provisoirement aucun impact sur les dépenses. Quant à la part des coûts dont le financement incombe aux cantons et aux villes hôtes, elle n'a pas changé de manière significative lors de la procédure de co-rapport.

### **2.2 Etendue de l'examen et procédure suivie**

Les vérifications ont été effectuées par MM. Ueli Luginbühl et Fritz Bigler, entre le 15 décembre 2005 et le 6 janvier 2006. Ils ont notamment contrôlé la plausibilité des éléments de coûts à la charge de la Confédération qui apparaissent dans le message.

Outre des entretiens réalisés avec diverses personnes actives dans la structure organisationnelle des pouvoirs publics (*voir la liste des personnes contactées à l'annexe 1*), des documents très divers ont été examinés dans le cadre du présent mandat. Le CDF est parvenu à ses conclusions sur la base de cette procédure en deux volets. L'interlocuteur central du CDF était Monsieur A. Schaer, coordinateur général des pouvoirs publics pour l'EURO 2008.

Les informations nécessaires nous sont parvenues, chacun s'étant montré coopératif.

### **3 Message du 27 février 2002 concernant l'EURO 2008 (message de 2002)**

Tout au long de l'an 2000 et au début de l'année 2001, des entretiens préliminaires ont eu lieu entre l'Association suisse de football (ASF) et l'Association autrichienne de football (ÖFB) dans l'optique d'une organisation commune de l'EURO 2008. L'avis des ministres des sports des deux pays a également été sollicité dans le cadre de cette évaluation et, au terme d'une rencontre qui a eu lieu à Berne au mois de février 2001, ils ont décidé d'apporter, dans toute la mesure du possible, leur soutien à la candidature. Confortés par la déclaration des représentants gouvernementaux, les deux associations ont décidé, au mois de mars 2001, de présenter une candidature commune à l'organisation de l'EURO 2008. Le 30 mai 2001, le Conseil fédéral a pris acte, par le biais d'une note de discussion, de la candidature Autriche-Suisse à l'organisation de l'EURO 2008 (impliquant notamment le dépôt du dossier de candidature à l'Union des associations européennes de football (UEFA) jusqu'à la fin de mai 2002) et a chargé le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) d'élaborer un message sur la forme et le volume de l'aide de la Confédération à l'EURO 2008. A cet effet le DDPS a mis sur pied un groupe de travail interdépartemental placé sous la direction de l'Office fédéral du sport (OFSPO).

Le 27 février 2002, le Conseil fédéral a adopté le message concernant les contributions et les prestations de la Confédération pour le championnat d'Europe de football 2008 (message de 2002), avec l'intention de soutenir la candidature déposée et de participer aux coûts à hauteur de 3,5 millions de francs. Concrètement, il s'agissait d'une contribution de 1 million de francs pour financer, dans les quatre stades, l'infrastructure destinée à améliorer l'accueil des médias et les conditions de sécurité, et d'une contribution de 0,5 million de francs servant à financer une campagne nationale en faveur de la promotion de la santé et de l'intégration sociale par le sport. En outre, une contribution de base de 2 millions de francs était mise à disposition pour des prestations en nature fournies par l'armée. Le message de 2002 précisait que tous les frais supplémentaires qui pourraient par exemple résulter de l'engagement de l'armée et de la police dans le domaine de la sécurité seraient facturés à l'organisateur. Il était toutefois impossible alors de chiffrer les prestations (personnel, ampleur financière) qui seraient demandées au DDPS et à l'armée en faveur de l'EURO 2008. Le crédit de 3,5 millions de francs était notamment soumis à la condition que les cantons et les villes hôtes participent au financement du tournoi à hauteur de 7 millions de francs au moins. Le 25 septembre 2002, le Parlement a approuvé un crédit de 3,5 millions de francs au maximum, qui n'a pas été utilisé jusqu'ici.

Avant sa publication, le message avait été soumis pour avis aux quatre cantons concernés, à l'occasion d'une consultation informelle. Or un seul canton y a répondu.

Différentes positions budgétaires (comme la promotion économique et du tourisme, la coordination générale des pouvoirs publics – leçon tirée d'Expo.01/02 –, la participation à un billet combiné pour les transports publics ou une réserve) manquaient par rapport au message actuel concernant l'EURO 2008 (message de 2005). En ce qui concerne la sécurité, il y était seulement dit qu'étant donné la structure fédéraliste de la Suisse, la compétence en la matière relevait des cantons et des communes. On y lisait encore que l'Office fédéral de la police serait chargé de l'analyse en temps réel de la situation nationale et internationale, de la coordination de la mise sur pied d'un

contingent de police intercantonal, ainsi que de la lutte contre le terrorisme et de la sécurité. Mais il n'était fait nulle mention d'éventuels coûts supplémentaires dans ce domaine. De même, aucune comparaison chiffrée n'était établie, par exemple avec le Championnat d'Europe de football 2000 en Belgique et aux Pays-Bas. Le message spécifiait toutefois qu'un plan de sécurité serait élaboré si la Suisse était retenue pour l'organisation de l'EURO 2008. Le chapitre du message concernant la sécurité avait été discuté et avalisé lors de séances du groupe de travail interdépartemental – où siégeaient des fonctionnaires des corps de police de trois villes hôtes. Les coûts totaux dus aux engagements des forces de sécurité semblaient alors se situer entre 8 et 10 millions de francs, dont la Confédération aurait financé 2 millions sous forme de prestations en nature.

Le 12 décembre 2002, l'UEFA a décidé de retenir la candidature commune de l'Autriche et de la Suisse pour accueillir l'EURO 2008. L'UEFA est l'organisatrice de l'EURO 2008 (étant responsable de l'organisation et de la réalisation du tour final). Elle a créé pour cela «Euro 2008 SA», société ayant son siège à Nyon et chargée de toutes les tâches opérationnelles. Les associations organisatrices du tour final sont les deux associations nationales de football (ASF et ÖFB). Leur rôle se limite pour l'essentiel à représenter l'UEFA face à leurs autorités nationales respectives.

De nouveaux standards en matière de sécurité sont apparus après le 11 septembre 2001. Ils ont servi aux Jeux olympiques d'hiver de Salt Lake City, du 8 au 24 février 2002 (p. ex. première fermeture de l'espace aérien dans le cadre d'un événement sportif, contrôles stricts à l'entrée des spectateurs, des athlètes et de leur staff d'encadrement) et lors d'autres manifestations sportives de grande envergure (Coupe du monde de football 2002 au Japon et en Corée, Championnat d'Europe de football 2004 au Portugal, Jeux olympiques d'été 2004 à Athènes). De telles expériences ont montré que la question de la sécurité de l'EURO 2008 avait été très largement sous-estimée lors de l'élaboration du message de 2002.

Le message de 2002 ne peut ainsi être comparé avec le nouveau message de 2005.

## **4 Message du 9 décembre 2005 concernant l'EURO 2008 (message de 2005)**

### **4.1 Généralités**

En 2004, l'Office fédéral de la police (fedpol) a recalculé pour le Conseil fédéral le budget de la sécurité, parvenant à un montant de 53 millions de francs. Ces calculs révisés ont fait l'objet d'une note de discussion transmise au collège gouvernemental. Le 10 décembre 2004, sur la base de ces nouveaux enseignements, le Conseil fédéral a chargé Samuel Schmid, chef du DDPS, de préparer à l'intention du Parlement un message exposant le détail des coûts supplémentaires, et de trouver avec les cantons, les villes hôtes, l'UEFA et l'ASF une solution pour la répartition des coûts liés à la sécurité.

Deux questions étaient particulièrement controversées lors de l'élaboration de l'actuel message concernant l'EURO 2008:

Qui doit prendre en charge les coûts liés à la sécurité (les pouvoirs publics ou les organisateurs), et comment la répartition des coûts – pour autant qu'ils soient à la charge des pouvoirs publics – doit-elle être faite entre les diverses collectivités (Confédération, cantons et villes hôtes)?

#### **4.2 Organisation des pouvoirs publics**

D'entente avec les cantons et les villes hôtes, la Confédération s'est chargée de la coordination du projet en ce qui concerne les pouvoirs publics. L'organisation matricielle actuellement en place est une œuvre commune. Tous les organes des pouvoirs publics jugés nécessaires dans la perspective actuelle y sont représentés. La coordination est assurée par un coordinateur général, désigné à la fin du premier semestre 2005. La structure de coordination est encore dans sa phase de mise en place. Des structures similaires existent dans les quatre villes hôtes, qui ont chacune désigné leur propre délégué à l'EURO. L'organisation est dirigée par un comité politique, qui prend les décisions stratégiques et politiques se rapportant aux pouvoirs publics. Le comité de pilotage, qui lui est subordonné, prépare les décisions du comité politique et s'occupe de leur mise en application. Exception faite du secteur de la sécurité, cette organisation n'est pas habilitée à donner des directives et ne joue qu'un rôle de coordination. La structure adoptée reflète le système démocratique et fédéraliste de la Suisse.

Or une organisation matricielle s'avère délicate pour la mise en œuvre des tâches. L'apparition de points de friction n'est donc pas exclue quand les tâches à accomplir seront définies en commun. Par manque de temps, le CDF n'a pu examiner de près la collaboration entre les diverses instances et personnes impliquées.

La forme d'organisation adoptée en mai 2005 retient également la leçon de l'étude du CDF concernant Expo.01/02 (juillet 2005), en ce qui concerne l'accompagnement compétent et à un haut niveau des grands projets.

#### **4.3 Garanties et engagements**

Dès le stade de la candidature à l'EURO 2008, l'UEFA a exigé diverses garanties qu'ont dû fournir tantôt les autorités nationales compétentes, tantôt les cantons et villes hôtes ou encore l'ASF. On peut citer en particulier la garantie, signée par le président de la Confédération, selon laquelle le gouvernement suisse soutiendra au mieux l'organisation de l'EURO 2008. Les diverses garanties ont toutes été fournies entre mars et mai 2002 et font partie intégrante du dossier de candidature (*voir l'aperçu des garanties à l'annexe 2*). Selon le coordinateur de projet, ce sont les seules garanties émanant de la Confédération. Il n'existe pas non plus de contrat passé entre la Confédération et les villes hôtes, ou entre la Confédération et l'ASF.

Lors de l'élaboration du message de 2005, l'OFSPD a commandé en avril 2005 une expertise juridique sur la teneur, l'étendue et le caractère contraignant des garanties fournies vis-à-vis de l'UEFA dans le dossier de candidature à propos de la prise en charge des coûts de sécurité. Les avocats mandatés parviennent à la conclusion que les garanties fournies par la Confédération sont de simples déclarations d'intention, et que celles émanant du président de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) n'engagent les

26 cantons et les 4 villes hôtes qu'à garantir la sécurité pendant l'EURO 2008, mais non à en assumer les conséquences financières sur le plan de la sécurité. Les perspectives d'obtenir de l'UEFA une participation aux coûts dans le domaine de la sécurité sont qualifiées de faibles. En effet, l'UEFA ne participe pas aux coûts de la sécurité et des infrastructures, et officiellement elle a toujours procédé ainsi. Sa devise semble être en effet: **you bring the house – we bring the party**. D'où la proposition de régler la clé de répartition des coûts «à l'intérieur du pays», soit entre la Confédération, les cantons et les villes hôtes. En outre, l'expertise juridique préconise que l'ASF participe aux coûts de sécurité à hauteur de 5 millions de francs. Selon le texte du message, l'ASF consentirait à reverser 1,5 million de francs au titre des coûts de sécurité des villes hôtes, pour autant qu'elle obtienne de l'UEFA la contribution maximale de 15 millions de francs.<sup>1</sup>

Aux yeux du CDF, la qualification juridique n'est de prime abord pas déterminante pour la garantie étatique à fournir. En revanche, il souligne que les organes étatiques auraient dû s'apercevoir dès l'octroi d'une telle garantie, au vu de l'attitude dont l'UEFA a fait preuve jusque-là et des précédents championnats d'Europe de football, que l'organisation d'une manifestation sportive de cette envergure impliquerait inévitablement des coûts pour la Confédération (en particulier à cause des mesures pour préserver la sécurité intérieure [art. 185, al. 2 de la Constitution fédérale]).

#### 4.4 Coûts supplémentaires pour les pouvoirs publics selon le message de 2005

Les coûts exposés dans le message ne sont pas les coûts complets, mais les coûts supplémentaires incombant aux pouvoirs publics pour la planification, la préparation et le déroulement de l'EURO 2008. Le message fait état des coûts supplémentaires suivants:

	Confédération	Cantons	Villes hôtes	Total
<b>Stades</b>	10,8		7,3	18,1
	<b>plafond de coûts</b>			
<b>Sécurité</b>	25,2	28,7	10,5	64,4
<b>Direction du projet (pouvoirs publics)</b>	7		5,2	12,2
<b>Infrastructures et transports</b>	4		23,7	27,7
	<b>plafond de coûts</b>			
<b>Promotion économique et du tourisme</b>	10		14,7	24,7
	<b>plafond de coûts</b>			
<b>Projets et mesure en Suisse (manifestations)</b>	5		12	17
	<b>plafond de coûts</b>			
<b>Réserve</b>	10		8	18
<b>Total</b>	<b>72</b>	<b>28,7</b>	<b>81,4</b>	<b>182,1</b>

Les offices fédéraux concernés ont financé sur leur budget ordinaire les prestations nécessaires jusqu'en 2005. Il en ira de même pour les nombreux travaux destinés à l'EURO 2008 qui devront être réalisés de 2006 à 2008. Ces tâches, de nature essentiellement stratégique et conceptuelle,

<sup>1</sup> Indemnité (management and performance fee) versée aux associations organisatrices. Quelque 11 millions de francs sont garantis, mais en fonction du succès de l'EURO 2008 jusqu'à 15 millions de francs seront versés.

requièrent à la fois du personnel et une infrastructure administrative. Les montants figurant ci-dessus ne tiennent certes pas compte du renchérissement, mais le risque d'inflation est actuellement faible. Les planifications, celle des coûts de sécurité en particulier, se fondent sur la situation nationale et internationale d'aujourd'hui. On peut partir de l'idée qu'il n'y aura pas de grand changement d'ici l'été 2008. Aucun coût n'est d'ailleurs prévu en rapport avec un éventuel attentat terroriste, qui constituerait une situation entièrement inédite ici.

Parmi les coûts à la charge de la Confédération, 35 % concernent la sécurité, 20 % à chaque fois le marketing ou les infrastructures et les transports, les 25 % restants concernant la direction de projet et les réserves.

#### 4.4.1 Infrastructure des stades

Confédération		Cantons	Villes hôtes	
10,8 millions de francs		--	7,3 millions de francs	
pour Genève	2,8 millions		Bâle	0,5 million
pour Zurich	8,0 millions		Berne	0,5 million
			Genève	3,0 millions
			Zurich	3,3 millions

La contribution de 10,8 millions de francs destinée à la mise en conformité du stade du Letzigrund à Zurich et de celui de Genève avec les exigences de l'EURO représente un plafond de coûts.

Les deux crédits d'engagement acceptés dans le cadre de la «Conception des installations sportives d'importance nationale» ont conduit dans le passé au versement de contributions aux investissements au Stade de Suisse à Berne (10,2 millions), au Stade St-Jacques à Bâle (4 millions) et au Stade de Genève (5 millions). En contrepartie de ces contributions fédérales, les promoteurs des quatre stades se sont engagés, sur la base de contrats écrits, à réaliser toutes les mesures requises, à achever leurs stades et à les mettre en service dans les délais et conformément aux prescriptions pour l'UEFA EURO 2008. L'ASF assumera la responsabilité de veiller à la bonne marche des travaux visant à garantir la compatibilité pour l'EURO, afin que les exploitants de stades respectent les engagements contractés jusqu'ici envers l'UEFA/Euro 2008 SA. Dès que l'arrêté fédéral entrera en force, la Confédération conclura avec les sociétés des stades de Genève et Zurich les contrats nécessaires à la distribution des subventions fédérales.

L'extension du stade de Zurich ne pose pas de problème financier, les citoyens de la ville de Zurich ayant approuvé 120 millions de francs à cet effet. En revanche, celle du stade de Genève n'est pas encore garantie. Les coûts visant à le rendre compatible pour l'EURO se chiffreront probablement en millions de francs. Or le stade de Genève est actuellement géré par une fondation dont la dette se monte à 10 millions de francs. La ville de Genève a déjà refusé un crédit de 2,5 millions de francs destiné à son assainissement, somme que plusieurs partenaires privés s'étaient engagés à compléter.

Dans l'hypothèse où le stade ne serait pas achevé, il faut s'attendre à des conséquences pour l'EURO 2008 et pour la Confédération, qu'il est impossible de chiffrer pour le moment. Il pourrait

être nécessaire par exemple de déplacer des matches dans d'autres villes suisses ou autrichiennes, qui à leur tour subiraient des coûts supplémentaires.

#### 4.4.2 Sécurité

Confédération		Cantons	Villes hôtes	
25,2 millions de francs <sup>2</sup>		28,7 millions de francs	10,5 millions de francs	
Armée	10,6 millions		Bâle	4,2 millions
Corps des gardes-frontière	6,0 millions		Berne	2,1 millions
	9,6 millions		Genève	2,1 millions
Office fédéral de la police			Zurich	2,1 millions

Le secteur de la sécurité représente un projet aussi vaste que complexe. Près de 200 personnes y sont impliquées depuis plus d'un an au sein de différents groupes de travail (il en existe dix), dont 26 personnes pour la seule fedpol. Ce secteur exerce en outre une fonction de coordination des compétences fédérales en matière de sécurité intérieure (p. ex. protection des frontières, protection de l'Etat et devoirs de protection découlant du droit international).

L'Autriche et la Suisse ont passé de premiers accords en matière de sécurité dès 2003. Les deux pays ont mis sur pied dans la mesure du possible la même organisation de projet même si, fédéralisme oblige (participation de la Confédération, des cantons et des villes hôtes), la structure helvétique est plus complexe que pour l'Autriche, davantage centraliste. Le concept de sécurité a été régulièrement remanié et adapté depuis. Les directives actuelles sur l'organisation de l'EURO 2008, sixième version du concept, ont été déterminantes pour l'évaluation des coûts dans le domaine de la sécurité.

Les budgets ont été calculés sur la base du degré actuel de menace. Tous les coûts qui, selon l'état présent des connaissances, doivent normalement survenir ont été inscrits au budget. L'engagement des forces de police à l'occasion des matches a été déterminé sur la base d'un calcul équilibré de 3 matches à hauts risques, 5 à moyens risques et 7 à bas risques.

Tous les groupes de travail ont participé au calcul des coûts. Aucun appel d'offres n'a encore été lancé, les crédits n'ayant pas été alloués jusqu'ici. Les calculs ont été effectués dans la mesure du possible aux prix du marché. Ils se basent sur des hypothèses actualisées. Pour donner une assise solide aux calculs et aux principes de référence, les commandants de police des villes hôtes ont participé aux travaux. Les coûts de sécurité qui ne pouvaient être clairement attribués à une autorité spécifique ont été ventilés, avec des clés de répartition différentes, entre la Confédération, les cantons et les villes hôtes.

Le budget se fonde notamment sur les expériences réalisées lors de la Confédération Cup 2005 en Allemagne, lors des préparatifs de la Coupe du monde de football 2006 en Allemagne, ainsi que

<sup>2</sup> Sans les frais de personnel de l'état-major de la sécurité. En effet, ces coûts sont financés par IKAPOL. Voir chapitre 4.4.3, Direction du projet (pouvoirs publics).

du Championnat d'Europe de football 2004 au Portugal. Il a fallu tenir compte des conditions en partie très différentes qu'a connues le Portugal. Ainsi l'OTAN contrôlait son espace aérien. Comme le Portugal n'est accessible par voie terrestre que depuis l'Espagne, 90 % des visiteurs s'y sont rendus par avion. Par ailleurs, les leçons ont été tirées du WEF à Davos, du Sommet du G8 à Evian, de matches internationaux en Suisse et des matches de Champions League à Bâle et Berne.

### **Coûts supplémentaires pour la Confédération**

Les coûts supplémentaires pour le **DDPS** se montent à 10,6 millions de francs. Le concept correspondant fera l'objet de discussions avec les autorités civiles, soit avec les polices cantonales et la protection civile. Normalement le DDPS élabore sa planification à partir des concepts des autorités civiles. Toutefois il importe que son plan des services soit connu jusqu'à 24 mois à l'avance, en raison de l'organisation de milice et afin de limiter les demandes de report de service. De même, tant la planification financière du DDPS que les plans d'intervention de la Base logistique de l'armée ont besoin d'un laps de temps suffisant. Aussi le DDPS s'est-il accordé de bonne heure avec les autorités civiles sur l'engagement subsidiaire de l'armée. Les règles applicables entre les polices et le DDPS ont été mises par écrit. Les tâches sont clairement séparées et l'armée n'interviendra qu'à titre subsidiaire. Sur cette base, l'armée a élaboré son concept des opérations pour son engagement pendant l'EURO 2008.

Les plans du DDPS se fondent sur les engagements récents de l'armée lors du WEF de Davos et indiquent les coûts complets. Les troupes effectuant un cours de répétition pendant la période de l'EURO 2008 occasionneront des coûts de 40 millions de francs. Les coûts supplémentaires dus à cet engagement spécial ont été chiffrés à 10 millions de francs. Ce montant apparaît dans le message. Des économies de coûts apparaîtront néanmoins si la plupart des matches ne posent aucun problème. En revanche, les matches à risque exigeront en engagement accru des forces aériennes. En fin de compte, il faudra engager au total 12 000 militaires, de façon échelonnée il est vrai. Les principaux éléments de coûts supplémentaires sont les heures effectuées par les hélicoptères et les avions, ainsi que les télécommunications requises par l'aide au commandement (liaisons permanentes) et la remise en état de l'équipement technique (p. ex. émetteurs d'ondes dirigées). La compensation interne de ces moyens s'effectuera, pour la Base logistique de l'armée, dans le cadre du budget annuel du DDPS. Il s'agira donc d'organiser le plan des services, la mise à disposition des forces et les travaux d'entretien, toutes tâches habituelles de l'armée, afin d'en disposer le moment venu pour l'EURO 2008. Il est donc extrêmement important que le plan des services soit conçu de bonne heure.

A cela s'ajoutent près de 0,5 million de francs de coûts supplémentaires pour la protection civile, afin de soutenir la police, les services du feu et le service sanitaire, et 0,1 million de francs pour le traitement des recours liés aux contrôles de sécurité.

Selon des informations fournies par le DDPS, les prestations spéciales supplémentaires fournies aux autorités civiles peuvent être facturées aux bénéficiaires, en vertu de l'ordonnance réglant l'engagement de moyens militaires dans le cadre d'activités civiles et d'activités hors du service (OEMC).

Le message mentionne que le DDPS se réserve le droit de demander un crédit supplémentaire sans compensation en cas d'événements extraordinaires. Il ne ferait toutefois usage de cette possibilité qu'en cas de mobilisation des forces armées dans le cadre d'une grave menace latente. Le CDF n'a cependant pas connaissance de données précisant les coûts d'un tel scénario, qui reste purement hypothétique.

Les coûts supplémentaires pour le **Corps des gardes-frontière** (Cgfr), soit 6 millions de francs, se composent d'heures supplémentaires (5,18 millions), de services de piquet (0,27 million) et de coûts pour le logement et la nourriture (0,55 million). Ces prestations ne peuvent pas être compensées par des heures supplémentaires, car sinon la densité minimale des contrôles ne serait pas respectée pendant un laps de temps prolongé. Les autres dépenses seront financées sur le budget ordinaire du Cgfr. Le Sommet du G8 d'Evian a servi de base de comparaison pour le calcul des dépenses supplémentaires. Les montants indiqués pour les heures supplémentaires, les indemnités de piquet et le logement paraissent plausibles au CDF. En ce qui concerne l'hébergement, des efforts seront faits pour utiliser les infrastructures de l'armée. Les corps de police auront toutefois la priorité dans le cadre des engagements policiers intercantonaux.

Dans les hypothèses actuelles, l'Accord de Schengen ne sera pas encore en vigueur au moment des matches. L'avantage est que les autorités douanières des pays voisins seront encore présentes et soulageront considérablement, en contrôlant les sorties, le travail des autorités douanières suisses. Si l'Accord était déjà en vigueur, la Suisse serait seule à devoir renforcer les contrôles à la frontière. Il y aurait encore la possibilité, prévue dans la Convention d'application de l'Accord de Schengen, de supprimer lors de grandes manifestations les contrôles aux frontières intérieures et d'exiger des Etats voisins qu'ils surveillent leurs postes frontières, en espérant qu'ils ne facturent pas leurs surcoûts à la Suisse. Pour cette raison, le Cgfr et la police devront être arrangeants face aux exigences de l'Italie (Jeux olympiques d'hiver de Turin 2006) et de l'Allemagne (Coupe du monde de football 2006).

Les autres coûts de sécurité indiqués par la **fedpol**, soit 9,6 millions de francs, concernent divers secteurs de la sécurité intérieure dont la Confédération est responsable, comme l'infrastructure et la logistique du «Police Information and Coordination Centre» (PICC), les technologies de l'information pour maintenir une liaison permanente avec l'Autriche, et la protection des représentants des Etats participants qui jouissent d'une protection en vertu du droit international public. Comme indiqué plus haut, ces coûts ont été définis en collaboration avec les secteurs compétents et paraissent plausibles et raisonnables au CDF, qui ne prétend pas être expert dans le domaine de la sécurité.

### **Coûts supplémentaires pour les cantons**

Les coûts indiqués à propos des cantons, d'un montant de 28,7 millions de francs, concernent les prestations fournies dans le cadre d'un engagement IKAPOL. Ces coûts ont été calculés sur la base d'un forfait journalier de 600 francs par homme et par jour. Les calculs effectués avec l'ancien tarif, soit 400 francs pour huit heures avec les heures supplémentaires en plus, aboutissaient plus ou moins au même résultat. Le nouveau tarif de 600 francs exige encore l'approbation de la Confédération et des cantons. A la séance plénière du 7 octobre 2005, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) s'est déclarée prête, pour l'engagement policier prévu en faveur

de l'EURO 2008, à fournir des prestations sans dédommagement entre les cantons (affectation gratuite du personnel). Les gouvernements cantonaux sont également d'avis que l'Euro 2008 SA et l'ASF devraient participer financièrement aux dépenses des pouvoirs publics. Il ressort des précédents engagements IKAPOL qu'une telle opération serait sans risque pour la Confédération, qui n'aurait pas à participer aux coûts des cantons dans le domaine de la sécurité.

A supposer une situation extraordinaire, où les cantons et les villes ne parviendraient plus à couvrir eux-mêmes les besoins en policiers, il faudrait le cas échéant faire appel à des renforts étrangers, sur la base des accords de police conclus avec les Etats voisins. Des réserves ont été inscrites au budget pour ce cas notamment (voir chapitre 4.4.7, Réserves).

#### **Coûts supplémentaires pour les villes hôtes**

Les coûts supplémentaires indiqués pour les villes hôtes concernent en particulier l'hébergement et les repas des forces de police extracantoniales (engagements IKAPOL), l'indemnisation des renforts de services du feu et de service sanitaire, les spécialistes du hooliganisme ainsi que les frais de transport.

Les chiffres calculés pour la sécurité dans son ensemble reposent selon le CDF sur des bases raisonnables. Les coûts supplémentaires identifiables ont été déterminés selon l'état actuel des connaissances, en excluant tout besoin non avéré – quelle qu'en soit la provenance. Autrement dit, le message prend en compte les risques actuels. Si les menaces devaient se préciser, il faudrait réévaluer la situation et remanier les chiffres du budget à tous les niveaux.

#### **4.4.3 Direction du projet (pouvoirs publics)**

Confédération	Cantons	Villes hôtes	
7,0 millions de francs	--	5,2 millions de francs	
		Bâle	1,6 million
		Berne	1,2 million
		Genève	1,2 million
		Zurich	1,2 million

L'organisation de projet a été créée pour assumer la responsabilité de la Confédération, à la lumière notamment des enseignements d'Expo.01/02. Quelque 9,5 postes de travail à plein temps émergeront du crédit fédéral. La direction de projet a établi pour lesdits postes une classification dont les salaires sont équivalents à ceux de la Confédération et calculé les coûts salariaux avec les charges. L'organisation de projet ne compte encore que le coordinateur général et une assistante.

L'OFSPO fournira gratuitement les infrastructures et une partie du soutien en personnel, tant que le Parlement n'aura pas approuvé les crédits. Il n'y a aucun risque sur ce plan, à l'exception de la direction de projet qu'il faudrait renforcer le cas échéant. Mais on tenterait alors de compenser en premier lieu les capacités correspondantes au sein de la Confédération.

En complément, le message précise que les postes de chef de la sécurité et de chef de l'état-major de la sécurité sont entièrement financés par IKAPOL (1,4 poste). Quant aux responsables des

secteurs Promotion économique et du tourisme et Manifestations, tous deux seront rémunérés sur la base d'un mandat, si bien que leur salaire sera décompté dans ces deux secteurs. L'OFSP0 mettra encore à disposition 0,7 poste, en procédant par compensation interne. En outre, 250 000 francs sont prévus à titre d'honoraires pour les conseils et l'accompagnement externes.

La direction du projet pour la Confédération est en train d'élaborer un guide de projet, avec l'aide de la société PricewaterhouseCoopers. Les cahiers des charges des chefs de secteur et de leur personnel, qu'il faudra recruter dès mars 2006 environ, sont également en préparation. La prochaine tâche consistera à mettre sur pied le controlling de projet exigé dans le message. Cet instrument servira d'ailleurs aussi de base à une gestion systématique et pragmatique des risques, et s'impose pour le contrôle des coûts et pour l'activité de rapport. Selon ce message, le Conseil fédéral établit un rapport annuel à l'attention du Parlement concernant l'état d'avancement du projet et l'utilisation des ressources financières, la commission compétente recevant un rapport semestriel.

Les villes ont leur propre organisation de projet, et devront supporter à ce titre des coûts.

#### 4.4.4 Infrastructures et transports

Confédération	Cantons	Villes hôtes	
4,0 millions de francs	--	23,7 millions de francs	
		Bâle	6,6 millions
		Berne	7,0 millions
		Genève	4,35 millions
		Zurich	5,75 millions

Le crédit de 4 millions de francs demandé pour la contribution de la Confédération au billet combiné constitue un plafond de dépenses.

Comme l'indiquait l'Office fédéral des transports (OFT), l'UEFA et les CFF se sont engagés oralement – sous réserve de l'appui de la Confédération – à soutenir la création d'un billet combiné. On ne sait si un tel billet verrait le jour sans la contribution de la Confédération. Il est prévu d'inclure dans le prix du billet d'entrée aux matches le déplacement en transports publics depuis la frontière suisse. Il est important aux yeux de l'UEFA que les deux pays offrent le même standard – soit une solution uniforme. Il s'agira d'encourager massivement les transports publics et d'atteindre, selon la plus récente analyse, une répartition modale de 60 % en leur faveur<sup>3</sup>. La création d'un billet combiné n'aura aucune incidence sur le prix du billet des matches de football.

Si le billet combiné n'était pas réalisé, divers scénarios sont envisageables sans participation financière de la Confédération: billet combiné au niveau des transports régionaux, actions spéciales des CFF (par exemple, le billet d'entrée serait assimilé à un abonnement demi-tarif en Suisse), voire aucune combinaison du billet d'entrée et des transports publics. Le rapport de l'OFT

<sup>3</sup> Euro 08 Verkehr; projet de rapport de l'Office fédéral des transports en collaboration avec INFRAS, janvier 2006.

indique qu'en pareil cas, le projet de faire emprunter les transports publics aux spectateurs des matchs aurait nettement moins de succès (répartition modale inférieure à 40 %).

Le message mentionne la nécessité d'examiner, en raison de l'EURO 2008, l'introduction d'un système de gestion du trafic routier (canalisation des flux) sur l'ensemble du territoire suisse.

L'OFROU cherche à instaurer une régulation nationale du trafic dans le cadre de son projet «Gestion du trafic» (sous-projet 10 de mise en œuvre de la RPT dans le domaine des routes). Il s'agira donc de coordonner au mieux les besoins liés à l'EURO 2008 avec l'introduction de la gestion du trafic à l'échelle de la Confédération. Des coûts supplémentaires seront ainsi évités. A cet effet, l'OFROU a été intégré dans l'organisation de projet.

Les 25 millions de francs consistant en mesures supplémentaires au niveau communal pour maîtriser le trafic sont une estimation sommaire des villes hôtes (construction et extension de routes, réaménagement des arrêts de transports publics, équipement d'aires de stationnement, mesures d'accompagnement à proximité des stades, etc.). Ces coûts n'ont pas été vérifiés en détail par la coordination générale des pouvoirs publics, étant donné que la Confédération ne les financera pas. Selon les explications du DETEC, il n'existe d'ailleurs pas de base juridique dans ce sens – sous réserve des décisions du Parlement ou d'une législation spéciale.

#### 4.4.5 Promotion économique et du tourisme

Confédération	Cantons	Villes hôtes	
10,0 millions de francs	--	14,7 millions de francs	
		Bâle	5,2 millions
		Berne	2,5 millions
		Genève	2,5 millions
		Zurich	4,5 millions

Le crédit prévu est un plafond de dépenses.

La contribution de la Confédération vise à utiliser l'EURO 2008 comme plate-forme pour la promotion économique et du tourisme. Il s'agit de présenter au monde entier une Suisse authentique, moderne, performante et ouverte.

Ce projet, réalisé sur la base d'un mandat, est dirigé par un collaborateur de Suisse Tourisme (ST). Il existe un concept sommaire basé sur la contribution initiale de la Confédération, qui s'élevait à 15 millions de francs. Selon ce document, les villes hôtes doivent participer à la campagne à hauteur de 1 million de francs, Suisse Tourisme y consacrer 2,5 millions de son budget ordinaire, et des tiers 0,5 million. Le concept est en cours d'adaptation et sera prêt en début d'année 2006.

La Suisse est en concurrence avec l'Autriche dans le secteur de la promotion économique et du tourisme. On ignore encore le montant total que l'Autriche investira dans ce domaine. Mais les médias autrichiens signalent que la province de Carinthie entend investir près de 10 millions d'euros dans la promotion de l'EURO 2008 (Klagenfurt accueillera trois matches de l'EURO 2008).

Le coordinateur général des pouvoirs publics n'a pas pu vérifier en détail les budgets annoncés par les villes hôtes helvétiques. Il n'existe d'ailleurs pas encore de concept précis dans ce domaine. Mais il est aisé à comprendre que chaque ville hôte se concentrera en priorité sur sa propre promotion locale. Le CDF n'en sait pas davantage sur ces chiffres.

#### 4.4.6 Projets et mesures en Suisse (manifestations)

Confédération	Cantons	Villes hôtes	
5,0 millions de francs		12 millions de francs	
		Bâle	3,0 millions
		Berne	3,0 millions
		Genève	3,0 millions
		Zurich	3,0 millions

Le crédit demandé par la Confédération est un plafond de dépenses.

Dans la phase de préparation, ces projets et mesures se focaliseront sur la valeur du sport pour la santé, son impact social et culturel, son importance économique, et viseront une bonne partie de la population. Il s'agit d'encourager à large échelle la promotion du sport et de l'activité physique. En outre, des programmes à long terme seront lancés pour développer, chez les supporters suisses, une culture anti-violence dans les stades. Les concepts correspondants sont en cours d'élaboration. Les crédits figurant au budget actuel sont très inférieurs au projet d'origine.

Les coûts à la charge des villes hôtes sont de premières estimations nettes pour les manifestations annexes variées qui seront organisées sur place durant l'EURO 2008. Le CDF n'a pas connaissance de détails sur ces chiffres.

#### 4.4.7 Réserve

Confédération	Cantons	Villes hôtes	
10,0 millions de francs		8 millions de francs	
		Bâle	2,0 millions
		Berne	2,0 millions
		Genève	2,0 millions
		Zurich	2,0 millions

Les réserves de la Confédération sont prévues en premier lieu pour le cas où la Suisse serait dans l'impossibilité de couvrir elle-même ses besoins en policiers. Des négociations à ce sujet sont en cours avec l'Allemagne. Comme l'a montré l'expérience du G8, les coûts liés à l'engagement de 1000 policiers d'un Etat tiers avoisinent 1 million de francs par semaine. Il faudrait songer à de tels engagements si la Suisse accueillait plus de matches à hauts risques que les calculs actuels ne le prévoient, ou en cas d'hébergement en Suisse d'équipes spécialement menacées.

Les villes hôtes ont également prévu des réserves, mais le CDF n'a pas connaissance des détails.

#### **4.5 Directives concernant les manifestations de grande envergure soutenues par la Confédération**

Les directives du 1<sup>er</sup> avril 2003 concernant les manifestations de grande envergure soutenues ou organisées par la Confédération, édictées par le Département fédéral des finances, définissent les principes et conditions à prendre en compte pour bénéficier du soutien de la Confédération.

Aux yeux du CDF, ces directives sont applicables aux situations où des tiers soumettent une demande de soutien à la Confédération, afin de bénéficier de prestations concrètes dans le cadre d'une manifestation, ce qui n'est pas le cas ici.

Comme déjà mentionné l'UEFA a exigé, en perspective de l'organisation de la manifestation, diverses garanties étatiques lors du dépôt de la candidature (à savoir que les autorités étatiques soutiennent au mieux l'EURO 2008). La question des coûts de la sécurité a déjà été abordée au point 4.3 (Garanties et engagements). Les autres coûts prévus aujourd'hui ont trait à l'aménagement des stades sportifs et au trafic. En outre l'EURO 2008 doit servir, aux yeux du Conseil fédéral, à présenter au monde entier la Suisse comme destination de vacances.

On peut donc se demander dans quelle mesure ces directives seraient applicables à l'EURO 2008. Ajoutons que leur applicabilité est également contestable en vertu du principe de non-rétroactivité.

Quant à l'idée d'une répartition des charges à raison d'un tiers pour la Confédération et deux tiers pour les cantons et les villes d'accueil, comme l'exige la loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports<sup>4</sup>, elle a été abandonnée dans la mesure où les charges supplémentaires pesant sur la Confédération reposent dans une large mesure sur d'autres bases juridiques. A titre d'exemple, les diverses tâches de maintien de la sécurité relèvent en fonction de leur nature tantôt de la compétence de la Confédération, tantôt de celle du canton ou de la ville hôte. De même, aucune base légale ne permet d'astreindre les cantons et les villes à participer à hauteur de deux tiers à la contribution destinée à la promotion du tourisme. En outre, ces directives sont inapplicables aux engagements de l'armée.

Si l'on procède malgré tout à un tel calcul (sans les coûts supplémentaires pour l'armée ni les réserves), la part de la Confédération aux coûts supplémentaires s'avère être de 33,7 %<sup>5</sup>.

#### **4.6 Conséquences économiques pour la Suisse**

L'UEFA et l'ASF ont chargé la société Rütter+Partner et l'Institut für Tourismuswirtschaft de Lucerne de mener, en collaboration avec l'Institut für Höhere Studien (IHS) de Vienne, une étude consacrée à l'impact économique de l'EURO 2008 pour la Suisse. Cette recherche montre que le

---

<sup>4</sup> RS 415.0, art. 10.

<sup>5</sup> 72 millions de francs, déduction faite des réserves de 10 millions constituées par la Confédération et des 10 millions de francs pris en charge par le DDPS, par rapport à 181,1 millions de francs, déduction faite de réserves totales de 18 millions et de 10 millions de francs pris en charge par le DDPS. Soit 52 millions de francs par rapport à 154,1 millions de francs.

chiffre d'affaires ainsi généré pourrait osciller entre 470 et 545 millions de francs. Un tel chiffre d'affaires aboutirait à une valeur ajoutée brute de 280 à 315 millions de francs et créerait à court terme plusieurs centaines d'emplois à plein temps.

Le CDF n'a pas examiné en détail la teneur matérielle de cette étude. En revanche, il a pris contact avec l'Institut de recherche sur les loisirs et le tourisme à Berne (FIF), qui juge qu'elle a été effectuée de manière très sérieuse. Concrètement, les chiffres-clés et les valeurs tirées de l'expérience de sept manifestations sportives (dont la descente du Lauberhorn, le CSIO à Saint-Gall et le marathon à ski de l'Engadine) ont servi de référence, de même que les chiffres-clés tirés d'études sur la valeur ajoutée dans le secteur du tourisme. Il est bien clair que de tels cas obligent à formuler des pronostics et des hypothèses de départ. Il faudrait donc refaire les comptes suite aux nouveaux éléments – comme les coûts pour les pouvoirs publics et les nouveaux chiffres de l'UEFA concernant la présence des médias. Selon l'institut FIF, il se pourrait d'ailleurs que les valeurs effectives soient plus élevées. Quant aux effets d'une manifestation sportive sur le long terme, ils dépendent fortement du volume des investissements, qui ne sont guère élevés dans le cas de l'EURO 2008. Cet élément en relativisera sans doute la durabilité. Cet aspect d'une manifestation est d'ailleurs également remis en cause par d'autres facteurs non influençables (comme la météo).

L'OFSPO a par ailleurs chargé l'Institut de recherche sur les loisirs et le tourisme de consacrer une étude aux effets de l'EURO 2008 sur le développement durable.

En ce qui concerne les **impôts**, l'enjeu est le traitement fiscal des paiements effectués par l'UEFA, dans le cadre de l'EURO 2008, aux associations nationales participantes pour la rémunération de leurs joueurs. Ainsi 16 associations nationales perçoivent de l'UEFA des paiements substantiels. Ces montants servent à couvrir leurs frais et à payer les joueurs de l'équipe nationale. D'où la question de savoir si les rémunérations versées aux joueurs sont imposables en Suisse. La presse fait état de 50 millions de francs de recettes fiscales. Cette hypothèse se base sur les chiffres de l'EURO 2004 au Portugal, où près de 200 millions de francs avaient été répartis entre les 16 associations et en bonne partie versées aux joueurs. Les taux d'imposition à la source des cantons d'accueil oscillent entre 18 et 32 %. Si l'on prend une valeur moyenne de 25 %, les rentrées fiscales avoisineraient bien 50 millions de francs. Or l'assiette fiscale est peu claire et indéterminable pour le moment, et d'ailleurs il faudrait encore répartir le produit de l'impôt entre l'Autriche et la Suisse. L'Administration fédérale des contributions (AFC) s'est abstenue de prendre position sur ces chiffres.

Pour sa part, l'UEFA estime que l'argent versé aux joueurs en Suisse n'est pas soumis à l'impôt. L'AFC relève quant à elle qu'il n'existe aucune base légale permettant d'exempter les joueurs de l'impôt ou de leur accorder tout autre traitement fiscal privilégié. A ses yeux d'autorité de surveillance des cantons chargés de la taxation, les dispositions juridiques applicables prévoient que les joueurs sont imposables à la source. C'est la réponse qui a été donnée à l'UEFA. On ignore comment cette dernière réagira. Une procédure de recours ne serait possible que sur la base d'une déclaration de l'UEFA ou – si elle ne respecte pas son obligation de décompte – sur la base des décisions cantonales de taxation.

## **5 Risques de coûts supplémentaires**

Les divers risques susceptibles d'entraîner des coûts supplémentaires pour la Confédération sont déjà abordés dans le message.

### ***Modification de la situation en matière de sécurité***

Trois facteurs pourraient rendre nécessaires une nouvelle estimation de la situation:

- évolution de la situation générale en matière de sécurité (p. ex. attentats terroristes lors de la Coupe du monde de football 2006 en Allemagne ou de l'EURO 2008)
- résultats des matches de qualification pour l'EURO 2008, ainsi que tirage au sort des poules (p. ex. davantage de matches à hauts risques)
- évolution dans les milieux du hooliganisme.

De tels événements obligeraient à envisager un nouvel examen de la situation et une nouvelle estimation des coûts de la sécurité. Selon la gravité de la situation, la réserve ne suffirait pas à couvrir les coûts nécessaires.

### ***Refus des budgets par les villes hôtes***

Une question ouverte concerne ce qu'il adviendrait si les villes hôtes rejetaient aux urnes les dépenses supplémentaires figurant au budget. Les bases légales n'autorisent en principe pas la Confédération à participer aux coûts des villes hôtes. Malgré tout, tant le comité de pilotage que le comité politique de l'organisation de projet pour les pouvoirs publics ont évoqué l'octroi d'une aide forfaitaire visant à alléger le fardeau des villes hôtes. Cette solution possible a été inscrite dans le message par précaution face aux risques politiques, mais n'indique aucun coût.

Les villes hôtes sont actuellement en négociations avec l'Euro 2008 SA pour déterminer si cette société ne pourrait pas fournir certaines prestations spécifiques, ou du moins les indemniser.

### ***Inachèvement du stade de Genève***

Dans l'hypothèse où le stade ne serait pas achevé, il faut s'attendre à des conséquences pour l'EURO 2008 et pour la Confédération, qu'il est impossible de chiffrer pour le moment. Il pourrait être nécessaire par exemple de déplacer des matches dans d'autres villes suisses ou autrichiennes, qui à leur tour subiraient des coûts supplémentaires.

### ***Excédents de dépenses jusqu'ici imprévisibles pour les pouvoirs publics***

Vu les degrés d'organisation hétérogènes des partenaires et, partant, la progression variable de leurs planifications respectives, il se peut que des besoins non identifiés aux divers niveaux aboutissent à des coûts supplémentaires pour la Confédération. L'organisation de projet actuelle et le système de gestion des risques en cours d'élaboration visent à tenir dûment compte de ce risque.

Comme conclusion générale au sujet des risques, le CDF signale que la complexité du projet, les interdépendances et les trois ans qui s'écouleront encore jusqu'au tournoi ne permettent pas d'apprécier si toutes les dépenses pertinentes ont vraiment été prises en compte. Mais sur la base

des connaissances actuelles, les oublis devraient constituer postes budgétaires relativement faibles, dont la somme pourrait aboutir il est vrai à un montant dépassant les ressources des divers services fédéraux concernés.

## **6 Leçons tirées d'Expo.01/02**

Le rapport de l'étude spéciale du CDF concernant l'Exposition nationale au Pays des Trois-Lacs a été remis au Conseil fédéral en mai 2005 et publié à la mi-juillet 2005. Le message de 2005 était alors en cours d'élaboration et divers groupes de travail des pouvoirs publics s'étaient déjà mis au travail avec le concours de tiers. Dès ce moment, les réflexions relatives à l'organisation de l'EURO 2005 ont pris en compte les leçons tirées d'Expo.01/02 lorsqu'ils étaient pertinents.

Même si pour l'organisation de l'EURO 2008, la situation initiale n'était pas directement comparable à celle d'Expo.01/02, les mêmes erreurs ont parfois été commises, notamment lors de l'élaboration du message de 2002. A titre d'exemple la Confédération n'a pas examiné avec suffisamment d'attention et d'esprit critique, lors de la candidature, les études de faisabilité pour l'ensemble de l'EURO 2008 – notamment le volet des coûts à la charge de la Confédération. Quant au dossier de candidature de l'ASF, qui comporte 671 pages, il se concentre essentiellement sur les aspects opérationnels de l'organisation du tournoi (stades, centres d'entraînement, hôtels, etc.). Mais il faut bien dire qu'entre-temps la situation a radicalement changé, notamment en ce qui concerne la sécurité des grandes manifestations sportives.

Le CDF parvient à la conclusion que l'organisation de projet pour les pouvoirs publics actuellement en place pour l'EURO 2008 a retenu la leçon d'Expo.01/02, en ce qui concerne l'accompagnement d'un aussi grand projet et la mise à disposition des ressources en personnel nécessaires.

Quant aux diverses leçons à propos des dépenses et des recettes, il faut souligner que les coûts supplémentaires relèvent ici de la responsabilité des pouvoirs publics. Le débat sur les coûts apparaissant dans le message de 2005 ne concerne pas le montant d'un déficit à financer, mais la question de savoir qui financera quelle partie des coûts supplémentaires pour les pouvoirs publics.

Sur la base de la leçon 1, relative à la responsabilité de la Confédération dans Expo.01/02, on pourrait dire qu'au moment où le gouvernement suisse s'est engagé au nom du président de la Confédération à soutenir totalement l'EURO 2008, la Confédération a concrètement contracté une responsabilité politique et financière illimitée quant aux coûts supplémentaires pour les pouvoirs publics. Aux yeux du CDF la remarque vaut pour le secteur de la sécurité (monopole étatique concernant le maintien de la sécurité), mais elle s'applique également aux cantons, qui ont également signé une garantie similaire au nom de la CCDJP.

Le CDF estime par ailleurs que l'étude spéciale concernant Expo.01/02 a livré des leçons qu'il n'est pas toujours possible d'appliquer directement au cas de l'EURO 2008.

## 7 Conclusions

Le présent message est consacré aux coûts supplémentaires, d'un montant de 72 millions de francs, que devra supporter la Confédération. Les coûts complets, qui dépasseront ce montant, ne peuvent être chiffrés aujourd'hui. Le message actuel abroge l'ancien message, où la contribution fédérale était initialement estimée à 3,5 millions de francs.

L'organisation d'une manifestation sportive d'aussi grande envergure comporte à la fois des obligations et des chances pour les pouvoirs publics. Tout hôte doit supporter des coûts. Un engagement, sinon le principal, consistera à assurer la sécurité pendant la manifestation. Le CDF considère que de façon générale les tâches sont assumées avec professionnalisme. On a affaire à une planification permanente, et les projets sectoriels se situent chacun dans une phase plus ou moins avancée, la sécurité étant celui où les travaux ont le plus progressé.

D'un autre côté apparaissent les chances liées à l'organisation d'une telle manifestation. Par rapport à l'Autriche, pays coorganisateur de ce tournoi réalisé en partenariat, la Suisse se trouve dans une situation de concurrence en matière de promotion économique et du tourisme. Pour permettre à la Suisse de se présenter de manière adéquate, tous les acteurs impliqués – y compris les pouvoirs publics (Confédération, canton et villes hôtes) – devront adopter certaines mesures. Cet objectif ne sera guère réalisable sans l'apport de moyens financiers supplémentaires, en provenance du secteur privé également. Le présent message crée une base qui doit permettre le bon déroulement de l'EURO 2008, avec le soutien des pouvoirs publics.

L'arrêté fédéral prévoit un crédit d'engagement plafonné à 72 millions de francs, dont 20 millions n'ont provisoirement pas d'effets sur les dépenses. Ainsi 10 millions constituent des réserves pour la sécurité, que le Conseil fédéral est seul à pouvoir libérer, et 10 millions seront compensés dans le cadre du budget annuel du DDPS. Quant aux 52 millions de francs restants, 29,8 millions concernent des contributions prévues sous forme de plafond de dépenses, tandis que 22,2 millions sont des estimations de coûts. Ce crédit est budgétisé sous la forme d'un crédit d'ensemble, comprenant plusieurs crédits spécifiés par les Chambres fédérales. Autrement dit, les transferts entre les divers crédits ne sont pas admis.

Les coûts supplémentaires à la charge de la Confédération ont été calculés sérieusement aux yeux du CDF et ils se fondent sur des hypothèses plausibles. Là où la contribution fédérale est prévue sous forme de plafond de dépenses, il n'y a pas lieu de s'attendre à des surcoûts. Les coûts dans le domaine de la sécurité ont été évalués sur la base de la situation actuelle. Les réserves inscrites au budget permettront de faire face à une dégradation du climat de sécurité. Dans le pire des cas, ces moyens ne suffiraient pas et il faudrait alors envisager de nouveaux scénarios et de nouvelles estimations des coûts.

Avec des projets aussi complexes, il n'est pas exclu que surgissent vis-à-vis des pouvoirs publics des besoins encore non identifiés à ce jour, ou que des points susceptibles de générer des coûts supplémentaires aient été oubliés. Une demande de crédit supplémentaire d'une moindre ampleur s'imposerait sans doute alors. On ne sait dans quelle mesure la compensation des dépenses supplémentaires se ferait au sein de la Confédération.

On ne peut mesurer les conséquences qu'aurait l'impossibilité, pour une ou plusieurs villes hôtes, de verser les contributions prévues dans leur intégralité à la suite d'un refus aux urnes. Dans ce cas, l'aide forfaitaire mentionnée dans le message pour alléger le fardeau des villes hôtes pourrait être remise en question. Le cas échéant, il faudrait déplacer des matches dans d'autres villes suisses ou autrichiennes, qui à leur tour subiraient des coûts supplémentaires.

Il est dans l'intérêt de tous les acteurs impliqués de clarifier, d'ici la fin de la Coupe du monde de football 2006 en Allemagne, la question de la clé de répartition des coûts supplémentaires budgétisés, dont les médias se sont déjà fait l'écho. Car dès l'automne 2006 et jusqu'à l'EURO 2008, la Suisse et l'Autriche seront sous les feux des médias.

## Interlocuteurs du CDF dans le cadre de ce mandat

Daniel **Berger**, colonel EMG, chef de la division Planification des opérations, EM cond A, DDPS

Thomas **Berner**, suppléant du chef de la section Assainissement du bruit, Office fédéral des transports

Hans-Jörg **Birrer**, collaborateur de l'Office fédéral du sport

Dr. Marcel **Brühlhart**, chef du projet général EURO 2008, Ville de Berne

Martin **Jäggi**, commandant de la police cantonale de Soleure, chef du secteur sécurité de l'EURO 2008

Simon **Jungo**, major EMG, chef de projet pour l'EURO 2008, division Planification des opérations, EM cond A, DDPS

Emanuel **Lauber**, avocat et expert fiscal diplômé, Division principale de l'impôt fédéral direct, de l'impôt anticipé, des droits de timbre, Division d'inspection, Administration fédérale des contributions

Ernst **Lüthi**, suppléant a.i. du chef de section, Division principale de la taxe sur la valeur ajoutée, Division d'inspection, Administration fédérale des contributions

Dominik **Meier**, collaborateur de l'Office fédéral de la police

Prof. Dr. Hansruedi **Müller**, Institut de recherche sur les loisirs et le tourisme, Berne

Christian **Mutschler**, directeur du tournoi suisse de l'UEFA EURO 2008, Euro 2008 SA

Roland **Probst**, chef de la section Exécution des tâches, Cgfr

Matthias **Remund**, directeur, Office fédéral du sport

Andreas **Schaer**, coordinateur général des pouvoirs publics pour l'EURO 2008, Office fédéral du sport

Ulrich **Sieber**, chef de la section Politique/Communication, Office fédéral des transports

Roger **Schneeberger**, secrétaire général, Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)

Thomas **Steinmann**, capitaine, chef d'état-major et coordinateur cantonal, état-major Sécurité de l'EURO 2008, Office fédéral de la police

Urs **von Daeniken**, avocat, sous-directeur, Division principale Service d'analyse et de prévention, direction du secteur Sécurité de l'EURO 2008, Office fédéral de la police

Toni **von Mühlengen**, chef Infrastructures et exploitation, Office fédéral du sport

Dr. phil. nat. **Urs Witmer**, chef du Service des finances III – Sécurité et migrations, Administration fédérale des finances

**Garanties données vis-à-vis de l'UEFA dans le cadre du dossier de candidature à l'UEFA EURO 2008**

<b>Concerne</b>	<b>Signé par</b>	<b>Date</b>
Déclaration officielle, par les autorités nationales, qu'elles soutiendront au mieux l'organisation de l'EURO 2008.	K. Villiger, Président de la Confédération R. Zloczower, président de l'ASF	18 avril 2002 06 mai 2002
Confirmation que toutes les mesures nécessaires à la protection des droits commerciaux de l'UEFA ont été prises.	U. Buri, Institut fédéral de la propriété intellectuelle, division Droit et affaires internationales R. Zloczower, président de l'ASF	avril 2002 6 mai 2002
Confirmation par les autorités compétentes que des mesures d'accompagnement soutiendront l'EURO 2008.	H. Keller, directeur de l'Office fédéral du sport R. Zloczower, président de l'ASF représentants de Pro Helvetia, Présence Suisse, ainsi que des départements de la culture des cantons de Bâle, Berne et Zurich	2 avril 2002 6 mai 2002 mai 2002
Garantie par les autorités compétentes que des visas seront accordés sans restriction à quiconque en a besoin (officiels, joueurs, représentants des médias, spectateurs, etc.).	E. Gnesa, directeur de l'OFE R. Zloczower; président de l'ASF	8 mars 2002 6 mai 2002
Confirmation par les autorités nationales que des autorisations de travail seront délivrées à certaines personnes déterminées (représentants de l'UEFA, médias, partenaires commerciaux de l'UEFA, etc.).	E. Gnesa, directeur de l'ODE R. Zloczower; président de l'ASF	8 mars 2002 6 mai 2002
Garantie par les autorités douanières de l'importation et de l'exportation libre pour certains biens (équipement, denrées alimentaires, appareils médicaux des délégations, matériel des chaînes de télévision, etc.).	R. Dietrich, directeur général des douanes R. Zloczower; président de l'ASF	7 mars 2002 6 mai 2002
Déclaration, par les autorités étatiques compétentes, que la sécurité de tous les acteurs impliqués sera garantie à l'intérieur du pays pendant toute la durée de l'EURO 2008.	Dr. J.-L. Vez, directeur de l'Office fédéral de la police J. Schild, conseiller d'Etat, président de la CCDJP R. Zloczower; président de l'ASF	28 mars 2002 27 mars 2002 6 mai 2002
Confirmation, par les autorités étatiques compétentes, que les directives de l'UEFA concernant la sécurité dans les stades seront respectées.	J. Schild, conseiller d'Etat, président de la CCDJP R. Zloczower; président de l'ASF	27 mars 2002 6 mai 2002
Confirmation, par l'association organisatrice, que l'ordre et la sécurité seront assurés avant, pendant et après les matches de l'EURO 2008, et qu'aucun coût ne sera répercuté sur l'UEFA.	R. Zloczower; président de l'ASF	11 mai 2002
Confirmation de l'exonération de responsabilité par l'association organisatrice et par les propriétaires de stades; les prétentions récursoires contre l'UEFA sont ainsi exclues.	Représentants des quatre stades de Bâle, Berne, Genève et Zurich R. Zloczower; président de l'ASF	avril/mai 2002 mai 2002
Garantie par les autorités financières que les paiements pourront être effectués sans restriction et les devises être échangées.	Dr. H. Kuhn, Banque nationale suisse, directeur du service juridique	12 mars 2002
Garanties par les hôtels sélectionnés que les prix des chambres seront gelés sur la base de janvier 2003.	Représentants des différents hôtels R. Zloczower; président de l'ASF	avril/mai 2002 mai 2002
Garanties des hôtels sélectionnés portant sur la réservation de 80 % des chambres pour l'EURO 2008	Représentants des différents hôtels	avril/mai 2002