

# Championnat d'Europe de football 2008 Rapport final au Conseil fédéral



---

COORDINATION GENERALE  
DES POUVOIRS PUBLICS

Extrait

Berne, le 23 octobre 2008

## Résumé

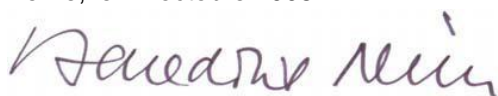
Cet immense événement international qu'est l'EURO 2008 a été, de l'avis de tous les intéressés, un grand succès. Quatre mois après la plus importante manifestation sportive jamais organisée en Suisse, le présent rapport adressé au Conseil fédéral à propos du Championnat d'Europe de football 2008 consigne sous forme de faits et d'analyses les conclusions à en tirer à l'échelon de la Coordination générale des pouvoirs publics :

- I. Les objectifs, à savoir a) organiser à la perfection 15 matches de football et b) assurer en marge des rencontres, partout en Suisse, une grande fête populaire, joyeuse, pacifique et rassembleuse, ont été atteints.
- II. L'organisation et la structure ont été à l'image de la complexité du projet. L'équilibre entre coordination centralisée et réalisation décentralisée a largement contribué à la réussite de l'entreprise.
- III. La coopération avec l'Autriche, les sites d'accueil, Euro 2008 SA et les autres partenaires a bien fonctionné à tous les niveaux.
- IV. L'EURO 2008 s'est déroulé sur l'ensemble du territoire national. L'ambiance a été bonne, voire, par moments, euphorique.
- V. Le concept de sécurité a fait ses preuves. L'EURO 2008 a été paisible en toute circonstance. La collaboration entre les sites d'accueil, les cantons, la Confédération et les autres partenaires a fonctionné. Les forces de sécurité nationales et étrangères ont coopéré de façon exemplaire.
- VI. L'essentiel du volume de trafic a été absorbé par les transports publics (TP), qui ont fonctionné avec ponctualité et quasiment sans perturbations.
- VII. La Suisse a bien vécu son rôle de pays hôte.
- VIII. Les supporters ont organisé leur propre mise en scène, dans l'allégresse et la paix.
- IX. L'EURO 2008 a eu une incidence positive sur l'image du pays et de ses villes.
- X. Un événement de cette ampleur est un bon outil de promotion nationale. Une démarche cohérente sous une marque unique suscite l'attention et les synergies.
- XI. La masse des supporters a amené les villes aux limites de leurs capacités.
- XII. Le budget de la Confédération sera tenu.
- XIII. Les préparatifs et la mise en œuvre de l'EURO 2008 ont engendré une immense dynamique et des solutions innovantes (billet combiné, offre de TP élargie, de nuit notamment, projections publiques, plateforme sécuritaire Suisse, initiative Hospitalité, démarche identitaire commune sous le label Suisse, projet pilote J+S pour les 5 à 10 ans, accompagnement des supporters, visa EURO 2008, régime fiscal des primes de joueurs, gobelets réutilisables, courant vert, etc.).

Ce rapport tient compte de toutes les analyses et études disponibles à fin septembre 2008. Les effets à long terme apparaîtront dans des études attendues pour les prochains mois.

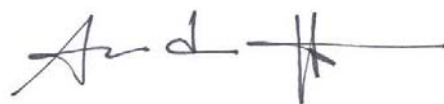
Les expériences et enseignements rassemblés dans le contexte de l'EURO 2008 en Suisse (voir Partie C) seront d'une grande importance dans la perspective des candidatures à venir. Le rapport au Conseil fédéral s'inscrit donc comme une contribution au transfert de connaissances et au débat que peut susciter l'organisation de manifestations sportives d'envergure.

Berne, le 21 octobre 2008



Benedikt Weibel

Délégué du Conseil fédéral  
pour l'EURO 2008



Andreas Schaer

Coordinateur général  
des pouvoirs publics UEFA EURO 2008

## 18 Enseignements et leçons à tirer

Les préparatifs et la mise en œuvre de ce méga-événement qu'est l'EURO 2008 ont engendré une immense dynamique et des solutions innovantes. À lui seul, ce constat justifie les investissements matériels, financiers et en personnel consentis par la Suisse.

Les enseignements et leçons que voici sont un condensé des innombrables observations et expériences rassemblées durant les préparatifs, la mise en œuvre et l'analyse du troisième plus grand événement sportif récurrent du monde. Par son caractère international, universel même, qui a mobilisé les masses dans l'ensemble du pays, l'EURO 2008 mérite assurément le qualificatif de méga-événement qui s'inscrit dans la lignée des Jeux olympiques d'été et d'hiver, de la Coupe du Monde de football ou des Jeux du Commonwealth.

Les auteurs du rapport final ont bien conscience que les enseignements et les leçons tirés de l'EURO 2008 ne sont pas totalement transposables à d'autres grands événements sportifs suisses et ne constituent qu'un constat « à mi-temps ». Néanmoins, ils pourront servir de base de réflexion ou de liste de contrôle pour l'élaboration ou l'examen de futures candidatures à de telles manifestations sportives dans ce pays.

1. **Candidature et réalisation du projet** : L'expérience des grandes manifestations sportives démontre qu'entre une candidature et la mise en œuvre d'un événement, des évolutions imprévisibles influent considérablement sur les charges de toute nature. Outre la situation générale au regard de la sécurité, des phénomènes de société, des aspects économiques, technologiques et spécifiquement sportifs, tels les projections publiques, les changements de comportements des visiteurs en matière de déplacement ou encore des impératifs écologiques exercent une incidence certaine sur les mesures à prendre et, par là même, sur leur coût.

Ainsi, l'acceptation d'une candidature recèle non seulement un risque d'entreprise mais encore, implicitement, un risque politique puisqu'il s'agit de donner des assurances dont la portée n'est pas totalement appréciable à la date de candidature. Il était donc judicieux, au lendemain de l'EURO 2004 au Portugal, de procéder à un réexamen de la situation dans la perspective de l'EURO 2008 en Suisse.

Qui plus est, un événement national mettant en jeu une procédure d'autorisation politique et des conséquences financières à tous les niveaux de la Confédération comporte un risque autrement plus grave, qui est que des éléments constitutifs essentiels du concept global soient rejetés par des décisions du Souverain ou du Parlement et compromettent, voire rendent impossible la réalisation du projet tout entier. Dans quelle mesure ce risque peut-il être atténué par des votations consultatives préalables ? La question reste posée. Toujours est-il que l'implication précoce de tous les ayants cause aux niveaux local et régional peut contribuer dans des proportions considérables à réduire les risques et à engendrer des solutions utiles.

L'organisation de méga-événements exige de la part de la Confédération un énorme effort de coordination et, parfois, de promotion, qui peut s'étendre à toutes les étapes du projet, de la candidature aux mesures d'accompagnement à prendre dans les secteurs de la sécurité, des infrastructures et de la promotion nationale.

2. **Retour sur investissement** : Les charges consacrées par la Suisse à l'EURO 2008 sont à considérer comme un investissement. Le *Return on Investment* est multiforme et dépasse de loin les aspects monétaires. Le fait de focaliser les énergies sur un objectif commun déclenche des impulsions de coopération à l'échelon fédéral et génère des effets bénéfiques non quantifiables pour l'image de la Suisse ainsi que pour l'état d'esprit général de la population. La Suisse a démontré qu'elle sait organiser un méga-événement à la perfection et que la population s'y associe avec cœur et dans la liesse.

Compte tenu du fait que l'EURO 2008 est le troisième plus grand événement sportif récurrent du monde, on peut dire que l'investissement somme toute modeste de la Confédération – 82,5 millions de francs inscrits au budget – en valait la peine. Le gouvernement fédéral autrichien a consacré pour sa part quelque 220 millions de francs à l'EURO 2008, dont 120 millions à l'infrastructure des stades, 10 millions aux transports (billet combiné

inclus) et 90 millions à des projets et des mesures d'accompagnement spéciaux. Le coût de la sécurité n'a pas encore été publié.

Les prévisions quant aux retombées économiques de grandes manifestations sportives imposent la prudence. La complexité des causes et des effets, notamment des multiples effets d'assèchement, rendent de fait une estimation solide de ces retombées impossible. Il est plus réaliste de n'en attendre ni des retombées macroéconomiques ni des effets économiques directs durables.

L'acceptation d'une grande manifestation sportive parmi les milieux politiques et la population est favorisée par un bon rapport coût/utilité. Pour l'organisation de l'EURO 2008, la Suisse pouvait se fonder sur ses infrastructures en place (route, rail et aéroports, informatique et télécommunications, hébergement, environnement, sécurité, etc.). Il n'a pas été nécessaire d'y consacrer des dépenses extraordinaires.

Ce n'est qu'au niveau des infrastructures sportives proprement dites que le Tournoi a permis d'accélérer la reconstruction du stade du Letzigrund à Zurich, d'accroître de 10 000 places assises la capacité du stade St-Jacques à Bâle et d'achever la construction du Stade de Genève.

Le rapport coût/utilité de l'EURO 2008 s'est révélé tout à fait favorable pour la Suisse.

3. **Capacités** : Le fort afflux de visiteurs étrangers et suisses pendant l'EURO 2008 a amené par moments les capacités relativement restreintes des centres-villes et de l'infrastructure de transport à la limite du supportable.

Cela étant, la circulation routière n'a pas posé de problèmes majeurs, les TP ont été à même de maîtriser l'afflux de voyageurs par une augmentation des cadences et l'extension des horaires d'exploitation. Les capacités des espaces de projection publique dans les centres-villes ont toujours suffi, en définitive, même pour les matches avec les Pays-Bas à Berne et à Bâle. Les 16 UBS Arenas et les autres espaces de *Public Viewing* aménagés hors des sites d'accueil ont contribué à ce désengorgement.

L'EURO 2008 a démontré que la Suisse, au total, est capable de fournir les capacités (route, rail, air, logistique, hébergement, stades, etc.) nécessaires à l'organisation d'un méga-événement, la place disponible sur l'espace public constituant à la rigueur un facteur restrictif au niveau local.

4. **Visiteurs et supporters** : L'EURO 2008 a démontré la possibilité d'une coexistence pacifique et joyeuse des visiteurs et des supporters.

Des dizaines de milliers de supporters ont fait la fête dans la liesse, sans aucune agressivité, avec les fans des autres équipes et la population autochtone. À l'évidence, le comportement des supporters d'une équipe nationale est différent de celui des équipes de clubs. Outre les dispositifs mis en place aux niveaux de l'hospitalité, des transports et de la sécurité, l'accompagnement des supporters a fortement contribué à cette atmosphère paisible.

Ce que nous avons vécu lors de l'EURO 2008 doit guider aussi l'avenir du football de club !

5. **Prévisions et planification** : Les prévisions concernant le nombre des visiteurs, leur comportement durant leurs déplacements et la composition des groupes de supporters ont constitué une base de planification importante.

Les grilles quantitatives établies par le secteur « Infrastructures et transports » à propos du volume de visiteurs et de trafic en fonction de divers scénarios se sont révélées fort précieuses. Pour pouvoir agir avec souplesse, il faut mettre en œuvre une planification prévisionnelle dans le secteur des transports et se ménager des réserves d'espace dans les centres-villes.

Les objectifs de split modal visés par la Confédération se sont avérés tout aussi importants et nécessaires. Ils ont servi à tous les partenaires d'aide à l'orientation dans le sec-

teur des transports et ont été, conjointement avec le billet combiné, le moteur principal des énormes efforts déployés par les TP pour exploiter leur potentiel jusqu'à la limite de leurs capacités.

Les hypothèses échafaudées au niveau local quant à la durée de séjour et au comportement des visiteurs et des supporters durant les périodes sans matches se sont révélées moins heureuses. Il est apparu qu'au cours de la phase éliminatoire, seul un petit nombre de visiteurs et de supporters ont séjourné plusieurs jours à l'endroit où jouait leur équipe ; ainsi, même les Néerlandais, pourtant grands adeptes du camping, ne sont restés en moyenne qu'une ou deux nuits sur place. Les événements et offres culturelles décentralisés n'ont pas mobilisé non plus. Dans le domaine de la gastronomie, la consommation s'est bornée pour l'essentiel à un « bière – saucisse » le long des fanzones.

Un autre facteur impossible à prévoir aussi longtemps à l'avance est la météo. Le temps froid et humide de la première semaine a fait que les autochtones, en particulier, ont préféré suivre les rencontres de chez eux, à l'exception des matches de l'équipe nationale suisse. Les nuits tièdes de la seconde moitié du Tournoi ont rempli les fanzones et les espaces de projection publique dans les proportions attendues par les organisateurs.

Pour les grandes manifestations sportives à venir, il sera important d'établir des profils de visiteurs et de supporters détaillés et spécifiques à la discipline sportive concernée. Cela permettra aux organisateurs, aux planificateurs de trafic et aux prestataires de services touristiques de mieux cibler leurs offres en fonction des besoins des visiteurs et des supporters.

6. **Sécurité** : Le système fédéraliste a conduit dans le secteur de la sécurité à des structures complexes et à des processus laborieux mais, dans ce cadre, la plateforme sécuritaire a bien fonctionné, avec des structures, des processus et des liaisons rodés ainsi que des acteurs de la Confédération (fedpol, Cgfr, armée) et des cantons qui se connaissent. Dans l'ensemble des dispositifs de défense policière et non policière, l'action conjuguée des mesures prévues a eu l'effet escompté.

L'apport de forces de police étrangères destinées à renforcer le service d'ordre et l'appui subsidiaire de l'armée se sont révélés à la fois nécessaires et pertinents, ne serait-ce qu'en raison d'une densité policière moindre que dans d'autres pays d'Europe.

Les différents filtres mis en place pour maintenir à l'écart les individus – suisses et étrangers – enclins à la violence et l'échange d'informations organisé par le biais du système HOOGAN ont bien fonctionné et eu l'effet espéré. L'adaptation temporaire de la LMSI a créé à cet égard des conditions optimales et cette solution sera désormais reprise par les cantons dans le cadre des concordats.

Les mesures d'encadrement et d'accompagnement des supporters, notamment l'implication des centres d'accueil (ou « ambassades ») de supporters dans le concept de sécurité, l'accompagnement des supporters étrangers par des officiers de police qui étaient leurs compatriotes et l'intégration de responsables de supporters eux aussi originaires des mêmes pays ont eu un excellent effet préventif. Il serait bon que ces mesures complémentaires soient reprises et développées dans le championnat suisse de ligue.

Un autre élément essentiel pour la mise en œuvre du concept de sécurité a été la présence visible de la police aux points névralgiques du trafic, dans les fanzones et aux abords des stades. L'application systématique de la stratégie des 3 D par la police ainsi que l'attitude amicale mais ferme de toutes les forces de sécurité ont largement contribué à l'ambiance détendue et sereine du Tournoi. La méthode consistant chaque fois que possible à extraire directement les éléments perturbateurs de la foule et à tenir à portée de main des moyens de maintien à distance en cas d'escalade a fait ses preuves.

La sécurité de l'espace public étant l'un des biens les plus précieux au sein de notre société, il faut étudier dans quelle mesure certains éléments du Concept de sécurité de l'EURO 2008 pourraient être intégrés à l'action quotidienne de la police.

Grâce à des travaux préliminaires aussi longs qu'intenses, l'alliance sécuritaire conclue à l'échelle du pays a bien fonctionné sans avoir eu toutefois à apporter la preuve de son aptitude face à des situations critiques. À l'avenir, nous devons être à même de mettre en place ces plates-formes de coopération et autres dispositifs d'intervention beaucoup

plus rapidement que cela ne fut le cas durant les longs préparatifs de l'EURO 2008. Aussi conviendrait-il d'examiner dans quelle mesure les structures créées pour l'EURO 2008 sous le terme général de « plateforme sécuritaire Suisse » pourraient être développées dans la perspective de grands événements ou de crises.

7. **Hospitalité** : La qualité d'une hospitalité se mesure à sa franchise, à son aménité et à la connaissance des hôtes que l'on reçoit. L'« Initiative Hospitalité » a permis pour la première fois de préparer cent mille collaborateurs, tout au long de la chaîne des services, de façon ciblée, à une grande manifestation. Ces séances de formation mais aussi le large débat public qui s'est instauré sur le rôle d'hôte de la Suisse ont largement contribué au succès de l'EURO 2008. Une étude d'image menée avant et après le Tournoi confirme les qualités bien connues de la Suisse telles que fiabilité, propreté ou authenticité. Mais elle atteste aussi de la réussite de l'initiative Hospitalité par une hausse significative de la valeur des attributs « aimable », « jovial » et « passionné ».

Il conviendra de reconduire cette préparation ciblée des collaborateurs de la chaîne des services à leur rôle d'hôte lors de futures grandes manifestations à rayonnement international.

8. **Promotion nationale** : Les mesures prises dans le secteur Promotion nationale ont suscité un très large écho. Elles ont renforcé à l'étranger la considération dont jouit le pays hôte et que la taille de l'événement lui conférait a priori. Le slogan « Suisse. Un plus à découvrir. », les campagnes publicitaires, l'exposition itinérante ICON et SWISS BEACH ont rehaussé l'image de marque de la Suisse à l'étranger.

La démarche adoptée en Suisse dans le cadre de l'EURO 2008 a apporté la preuve qu'une promotion nationale bien coordonnée fonctionne. Il suffisait, comme cela a été fait, d'opter pour une démarche identitaire homogène délivrant un message utilisable pour les quatre champs thématiques définis. Le fait de confier la promotion nationale à une organisation misant sur le réseau de marchés en place a été un atout supplémentaire pour la campagne.

Les grandes manifestations sportives et autres sont des catalyseurs de la promotion d'une image de marque aux niveaux régional et national. Pour que ces mesures aboutissent, il faut développer en temps opportun des concepts communs et mettre en œuvre les activités de façon ciblée et coordonnée en amont de l'événement.

9. **Développement durable** : ce n'est qu'après la candidature, sous l'impulsion du plan « Green Goal » élaboré pour la Coupe du Monde 2006 en Allemagne, qu'il a été question d'un concept commun de développement durable. Adopté un an avant l'EURO 2008, ce dernier n'avait aucun caractère contraignant pour les organisateurs.

Il appartenait en définitive aux responsables du projet des deux pays hôtes, à Euro 2008 SA, aux sites d'accueil et à d'autres partenaires et sponsors de faire en sorte que des mesures exemplaires puissent être mises en œuvre dans un maximum de domaines (billet combiné, accompagnement des supporters, campagnes de prévention, courant vert, gobelets réutilisables, etc.).

Pour de grandes manifestations sportives, les aspects du développement durable joueront désormais un rôle important dès la phase de candidature. Il faudra y impliquer également les fédérations recevantes.

Les expériences rassemblées lors de l'EURO 2008 sur la mise au point de critères et l'élaboration de plans de développement durable devraient faire l'objet de normes internationales, par exemple sous forme de directives applicables aux grandes manifestations sportives dans le cadre de la « Global Reporting Initiative (GRI) ».

10. **Droits de sponsoring, droit des marques et droits d'auteur** : Les grands événements sportifs présentent, outre leur dimension purement sportive, des aspects qui vont bien au-delà de ces considérations. L'EURO 2008 ne s'est pas cantonné aux seuls stades de

football mais a occupé dans les sites d'accueil une grande partie de l'espace public. Ce qui a conduit inévitablement dans le domaine des droits de sponsoring, du droit des marques et des droits d'auteur à des conflits d'intérêts avec ceux qui s'étaient déjà installés sur cet espace public ou entendaient profiter eux du produit « football ».

Lors de la signature des garanties, et notamment de celles visant à protéger les droits commerciaux de l'UEFA et de ses sponsors, personne n'était guère conscient des conséquences. La situation juridique demeure obscure et le sujet a suscité jusqu'au bout des controverses ainsi qu'un grand intérêt de la part des médias. Dans la perspective de candidatures futures à des manifestations d'envergure, il conviendrait de clarifier cette situation au regard de la politique du droit.

Il s'agira alors d'accorder une attention suffisante aux aspects qui ne relèvent pas spécifiquement du sport ainsi qu'à leurs conséquences et de régler tous ces points dans la mesure où le permet la candidature en question au regard de la situation en matière de concurrence.

- 11. Communication :** La communication assurée dans le contexte de ce méga-événement qu'est l'EURO 2008 était une entreprise fort ambitieuse, tant en interne qu'en externe. La diversité des thèmes, des acteurs et des intérêts en jeu ainsi que l'individualisme affiché dans le planning des processus (« la non-simultanéité du simultané ») ont fait naître de l'extérieur la perception d'une situation hétérogène.

Au sein de l'Organisation de projet de la Confédération, il a été possible d'emblée de gérer la communication de façon ciblée via le GTI. Au sein de la SPP, l'échange d'informations a été assuré par le biais des organes institutionnalisés. L'entrée en fonction du Délégué du Conseil fédéral a donné un visage à la communication, qui a pris alors une dimension nationale officielle. Ce qui a d'ailleurs conduit le Délégué à endosser malgré lui le rôle de plaque tournante pour les thèmes les plus divers associés à l'EURO 2008, thèmes qui n'étaient ni de sa responsabilité ni de sa compétence. La communication internationale a fonctionné en premier lieu au travers des mesures de promotion nationale.

Le Point de presse quotidien organisé au niveau national en étroite coordination avec les activités de communication de l'UEFA a fait ses preuves tout au long du Tournoi. Dans l'intérêt de prévenir l'éventualité d'une crise, il était impératif de positionner la Confédération comme un interlocuteur fiable et crédible des médias.

En termes de communication, la Confédération joue un rôle essentiel dans tout événement sportif ou autre d'envergure qui concerne la Suisse dans son ensemble et jouit d'un rayonnement international : d'une part dans la coordination et le réseautage des divers acteurs, de l'autre en sa qualité de « voix nationale ».

- 12. Gestion du projet :** La création de l'Organisation de projet de la Confédération en dehors de la ligne hiérarchique, l'allocation correspondante des ressources et la gestion centralisée des crédits ont fait leurs preuves. Il en va de même de la structure intersectorielle mise en place pour la Confédération, les cantons, les sites d'accueil et les partenaires.

Le fait d'avoir confié directement le dossier EURO 2008 à un membre du gouvernement national et placé le Délégué du Conseil fédéral directement sous les ordres du chef du DDPS a assuré à tout moment à ce dossier une haute priorité à l'échelon du département. Cet accès direct a permis de désamorcer rapidement les conflits « politiques » qui pouvaient se dessiner et de trouver des solutions amiables entre les parties.

L'organisation du projet a satisfait à la foi à la complexité de ce méga-événement qu'est l'EURO 2008 et aux rôles respectifs des partenaires impliqués. L'équilibre entre coordination centralisée et réalisation décentralisée a permis à tous les intéressés d'exercer leurs droits et de s'acquitter de leurs obligations en application des bases légales existantes.

L'approche de gestion choisie pour l'EURO 2008 pourra être reprise et développée pour de futures candidatures suisses à des méga-événements.

On trouvera d'autres enseignements et leçons dans les rapports finaux de la Coordination générale, des secteurs Sécurité, Infrastructures et transports, Promotion nationale, Projets et mesures en Suisse, ainsi que dans le rapport sur le Développement durable établi conjointement avec l'Autriche.

\* \* \* \* \*