



Berne, le 22 novembre 2023

Rapport sur les conditions-cadre d'une exposition nationale

Rapport du Conseil fédéral
dans le cadre du programme de législature
2019-2023

Résumé

Contexte

Plus de vingt ans après la dernière exposition nationale, qui a eu lieu au Pays des Trois-Lacs, des travaux sont en cours en vue de la réalisation d'une prochaine exposition nationale (« Expo »)¹. L'organisation d'une telle manifestation est porteuse de grandes opportunités, surtout sur les plans culturel et social, mais comporte aussi des coûts et des risques conséquents. Actuellement, plusieurs initiatives en vue d'organiser une prochaine exposition nationale sont connues et des discussions (politiques) sont en cours concernant le sens et la date d'une prochaine Expo. Il y a consensus sur le fait qu'une manifestation de l'ampleur des expositions nationales réalisées jusqu'à présent ne peut guère se faire sans la participation de la Confédération. Comme il l'a fait savoir dans une prise de position commune avec la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) en juin 2022, le Conseil fédéral est favorable, quant au principe d'une future Expo. Il reconnaît également qu'une telle manifestation organisée dans un futur assez proche peut contribuer à la cohésion nationale et encourager la discussion sur l'avenir de la Suisse. En mars 2023, il a décidé de poursuivre l'accompagnement des travaux préparatoires d'une Expo, tout en précisant qu'en raison de la situation financière tendue de la Confédération et des mesures d'économie, il pourrait se prononcer au plus tôt en 2028 quant à un éventuel engagement financier. L'organisation d'une exposition nationale est donc envisageable dans le courant des années 2030 (voir ci-dessous).

En juillet 2023, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (CSEC-E) a déposé une motion qui doit notamment charger le Conseil fédéral de se prononcer jusqu'à la fin de l'année 2026 sur l'intention de financement ainsi que sur la sélection éventuelle parmi les différentes initiatives. Le 30 août 2023, le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion. Dans son avis, il explique que compte tenu de la situation budgétaire tendue, il ne voit actuellement aucune marge de manœuvre financière pour une intention de financement contraignante avant 2028. Actuellement, la procédure de décision sur la motion est en cours du côté du Parlement.

Par le présent rapport, le Conseil fédéral concrétise les conditions-cadre d'une future exposition nationale et met ainsi en œuvre la mesure 39 relative à l'objectif 7 du programme de la législature 2019 à 2023.

Rôles et gouvernance : la Confédération en tant que soutien

La réussite d'une Expo requiert une répartition claire des rôles entre les acteurs impliqués. Le Conseil fédéral est d'avis que la Confédération ne doit pas s'impliquer en tant que mandant ou coorganisateur d'une future Expo, mais assumer un rôle de soutien sur le plan des idées et éventuellement des finances. L'octroi d'une aide financière à une exposition nationale par la Confédération nécessiterait la création d'une base légale formelle.

Si, dans le cadre de ses possibilités, la Confédération s'engage en tant que soutien financier, elle s'en tiendra à une activité de supervision et de contrôle. Elle doit prendre les dispositions nécessaires pour limiter ses propres risques. La responsabilité principale de la planification, de la réalisation et du financement de l'exposition nationale doit incomber à une entité créée à cet effet. La présentation par cette dernière d'un concept de gouvernance et de financement approprié est une condition préalable au soutien de la Confédération. C'est aussi à cet organisme qu'il revient d'impliquer les cantons et les communes qui accueilleront l'Expo. La Confédération conditionne de plus son aide au fait que ces cantons et communes assument la coresponsabilité du projet, y participent (financièrement) et prennent les dispositions nécessaires à cet effet (le cas échéant, création de bases légales et adoption par les parlements concernés d'arrêtés de financement). La CdC accompagnera le processus de planification d'une future Expo en tant que partenaire politique de la Confédération, d'une part, et en tant que soutien des initiatives sur le plan des idées, d'autre part.

¹ Les termes d'exposition nationale et d'Expo sont synonymes dans le présent rapport.

Étapes de la procédure en vue d'une prochaine exposition nationale

En ce qui concerne la procédure (globale), il convient de noter que la Confédération doit, dans l'optique du cofinancement éventuel d'une Expo, pouvoir s'appuyer sur une base légale formelle encore à créer voire, de surcroît, sur une ordonnance distincte. En cas de décision de principe positive du Conseil fédéral concernant l'intention de financement, ce dernier engagera les préparatifs nécessaires, notamment la création des bases légales. Il s'agira notamment de régler les bases du financement des futures expositions nationales ainsi que les conditions à remplir par le projet à financer.

À condition que le Conseil fédéral se prononce en faveur d'un engagement financier de la Confédération et que les bases légales nécessaires soient élaborées et adoptées (y compris les arrêtés nécessaires du Conseil fédéral et du Parlement), un processus d'examen et éventuellement de sélection pourra ensuite être mené et une décision du Parlement sur un crédit d'engagement pourra être prise. Ensuite, l'exposition nationale pourra être préparée et réalisée par l'entité qui en assumera la responsabilité.

Il est possible que les organisations à la tête des différents projets s'accordent sur un projet commun ou qu'elles organisent elles-mêmes (ou avec les cantons) la sélection d'un projet. Une situation où il n'y aurait qu'un seul projet d'Expo candidat et donc une seule demande de financement simplifierait la procédure globale et devrait la raccourcir considérablement. Comme indiqué ci-dessus, le Conseil fédéral engagera les préparatifs nécessaires en cas de décision de principe positive concernant l'intention de financement, en fonction du contexte à ce moment.

Processus d'examen et de sélection éventuelle comportant plusieurs phases

Si le Conseil fédéral décide de soumettre ultérieurement au Parlement, un projet en vue d'un engagement financier de la Confédération, un processus d'examen et, dans la mesure où plusieurs candidatures seraient encore en lice, une sélection sont prévus. Les conditions préalables à ce sujet doivent encore être définies dans les bases légales à créer (voir ci-dessus). La Confédération coordonnera le processus d'examen et de sélection en collaboration avec la CdC.

Plusieurs phases sont prévues : pour commencer, chaque entité porteuse d'un projet présentera son idée dans une esquisse de projet (phase 1), avant de remettre un dossier qui sera examiné sur la base de critères de qualification (phase 2). Si plusieurs projets répondent aux critères, une sélection sera effectuée (phase 3). Le projet retenu fera ensuite l'objet d'une étude de faisabilité approfondie (phase 4). La Confédération conclura alors un contrat avec l'organisme responsable, sur la base d'un arrêté de financement de l'Assemblée fédérale, et fixera les conditions de son soutien.

Organisation ad hoc de la Confédération

La Confédération doit s'organiser de manière adéquate en tant que soutien d'une future Expo sur le plan des idées et, le cas échéant, des finances. Dans la phase préliminaire à venir, les travaux du côté de la Confédération seront effectués dans le cadre des structures et processus d'organisation ordinaires. Le Conseil fédéral décidera en temps voulu de l'institution d'une éventuelle organisation ad hoc de la Confédération pour les phases ultérieures.

Étapes clés

Les réflexions présentées ci-dessus permettent de déterminer les étapes clés de la marche à suivre :

(1) Décision de principe du Conseil fédéral sur un engagement financier de la Confédération

Si cette décision de principe sur cet engagement financier est positive :

(2) Préparation d'un soutien financier de la part de la Confédération

- *Création des bases légales*
- *Processus d'examen et, éventuellement, de sélection*
- *Arrêté de financement du Parlement*

(3) Préparation et réalisation de l'exposition nationale

Table des matières

Résumé	2
Liste des abréviations	6
Partie A : Situation de départ	7
1 Introduction	7
1.1 Contexte, objectif et contenu du rapport	7
1.2 Méthodologie.....	8
1.3 Structure du rapport	8
2 Opportunités et risques d'une exposition nationale	9
3 Mise en perspective	10
3.1 Histoire récente des expositions nationales.....	10
3.2 Initiatives actuelles	11
3.3 Prise de position de la Confédération et des cantons du 29 juin 2022	12
3.4 Décision du Conseil fédéral du 29 mars 2023.....	13
3.5 Décision du Conseil fédéral du 16 juin 2023.....	13
3.6 Interventions parlementaires en 2022 et en 2023	13
4 Bases	14
4.1 Directives du DFF concernant les manifestations de grande envergure	14
4.2 Rapport d'enquête du CDF sur l'Expo.01/02.....	15
Partie B : Conditions-cadre d'une exposition nationale	17
5 Remarques préliminaires	17
6 Rôles et gouvernance	17
6.1 Soutien de la Confédération sur le plan des idées et éventuellement des finances	18
6.1.1 Soutien de la Confédération sur le plan des idées	18
6.1.2 Soutien financier éventuel de la Confédération	19
6.1.3 Champ d'action de la Confédération	20
6.1.4 Stratégie de sortie	21
6.2 (Autres) acteurs	22
6.2.1 Rôles de l'entité responsable et des autres acteurs	22
6.2.2 Gouvernance, financement et partage des risques	22
6.2.3 Coordination avec les cantons et communes hôtes	23
7 Démarche	24
7.1 Étapes de la procédure	24
7.2 Participation de l'Assemblée fédérale	25
7.3 Avis de la population.....	25
8 Considérations relatives aux processus d'examen et de sélection	25
8.1 Déroulement possible des processus d'examen et de sélection	26
8.2 Phase 1 : ébauche du projet	26
8.3 Phase 2 : processus d'examen	26
8.3.1 Dossier de projet de l'entité responsable.....	26
8.3.2 Examen du dossier	28
8.4 Phase 3 : processus de sélection éventuel.....	29
8.5 Phase 4 : étude de faisabilité approfondie.....	29
9 Organisation ad hoc de la Confédération	30

Partie C : Conclusions et conséquences	31
10 Conclusions	31
11 Conséquences sur l'état du personnel et des finances	32
12 Annexes	33
12.1 Groupes de travail	33
12.2 20 leçons du rapport du CDF sur Expo.01/02	33
12.3 Processus d'examen et de sélection : étapes et responsabilités.....	35
12.4 Ébauche du projet.....	35
12.5 Éléments d'un dossier de projet	36
12.6 Analyse de faisabilité et des risques	38
12.7 Critères de qualification	39
12.8 Jury : exigences et tâches	40

Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
ARE	Office fédéral du développement territorial
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandantes et commandants des polices cantonales de Suisse
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
CGCA	Conférence gouvernementale des cantons alpins
CGNO	Conférence des gouvernements de la Suisse du Nord-Ouest
CPO	Centre des publications officielles
Cst.	Constitution fédérale
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
FF	Feuille fédérale
GT	Groupe de travail
GTID	Groupe de travail interdépartemental
LFC	Loi sur les finances
LParl	Loi sur le Parlement
LSu	Loi sur les subventions
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFC	Office fédéral de la culture
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFJ	Office fédéral de la justice
OFSP	Office fédéral du sport
OFT	Office fédéral des transports
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SG	Secrétariat général

Partie A : Situation de départ

1 Introduction

Il y a une longue tradition d'expositions nationales en Suisse. La dernière a été Expo.02, organisée en 2002 au Pays des Trois-Lacs. Le Parlement ayant chargé la Confédération de présenter un rapport sur les conditions-cadre d'une future exposition nationale (Art. 8 de l'arrêté fédéral du 21 sept. 2020² sur le programme de la législature 2019-2023 ; mesure 39 relative à l'objectif 7), le Conseil fédéral a confié la mise en œuvre de cette mesure au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et, plus particulièrement au Secrétariat d'État à l'économie (SECO) au sein de ce dernier.

1.1 Contexte, objectif et contenu du rapport

Avec Muntagna, NEXPO, Svizra27 et X27, on recense à ce jour quatre initiatives visant à organiser une exposition nationale et développant des approches et des idées différentes (voir ch. 3.2). Alors que certaines tablent sur un concept plutôt régional (Muntagna dans l'arc alpin ; Svizra27 dans le nord-ouest de la Suisse), les autres font le choix de la décentralisation (NEXPO, une exposition nationale de villes et de communes situées dans toute la Suisse ; X27, un système ouvert pour les acteurs du changement). Plusieurs de ces initiatives jouissent d'un appui marqué des milieux de la culture, de l'économie et de la politique dans les régions et sites concernés. Globalement, l'idée d'une prochaine Expo rallie de nombreux suffrages, parmi lesquels ceux d'associations nationales et de sponsors importants. Toutefois, vu la dimension d'une telle manifestation, il n'est guère probable qu'elle puisse être financée uniquement par des acteurs privés. Il convient dès lors de clarifier la question de la participation de la Confédération ainsi que des cantons et des communes hôtes dans un contexte financier extrêmement tendu pour la Confédération.

Le présent rapport a pour objectif de préciser – dans la mesure possible à ce stade – les conditions-cadre des futures expositions nationales telles que les conçoit la Confédération. Ce rapport est adressé au Parlement, aux entités à l'origine des initiatives et à leurs appuis ainsi qu'au public intéressé. Il aborde les thèmes et problématiques suivants :

- **Rôles et gouvernance** : quel rôle la Confédération envisage-t-elle de jouer dans le contexte d'une future exposition nationale ? Quels rôles doivent assumer les autres acteurs tels que les entités responsables, les cantons et les communes hôtes et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) ? Comment organiser et gérer la collaboration entre ces différents acteurs ?
- **Marche à suivre** : comment procéder en vue de la tenue d'une prochaine exposition nationale ? De quelle manière est impliquée l'Assemblée fédérale ? De quelles possibilités de s'exprimer la population dispose-t-elle ?
- **Processus d'examen et de sélection éventuelle** : comment devraient se présenter la procédure d'examen et l'éventuelle procédure de sélection d'une exposition nationale ?
- **Organisation ad hoc de la Confédération** : comment organiser l'accompagnement d'une future exposition nationale par la Confédération ?

² FF 2020 8087

1.2 Méthodologie

L'élaboration du rapport s'est déroulée en plusieurs étapes³ :

- 1) **Recensement des besoins** : la première étape a consisté à recenser les besoins en procédant à des entretiens auprès des entités responsables des initiatives actuelles, des services fédéraux compétents, de la CdC ainsi que des conférences gouvernementales concernées (Conférence des gouvernements de la Suisse du Nord-Ouest [CGNO] et Conférence gouvernementale des cantons alpins [CGCA]). Les conclusions ont été intégrées au présent rapport.
- 2) **Préparation des bases** : les bases relatives aux conditions-cadre et aux thèmes pertinents ont été élaborées et réunies.
- 3) **Approfondissement et adaptation de certains points** : des consultations ont été menées auprès d'offices fédéraux et de la CdC concernant certains points à approfondir (p. ex. les processus d'examen et de sélection).
- 4) **Rapport sur les conditions-cadre** : le présent rapport du Conseil fédéral présente l'état des clarifications menées.

Deux groupes de travail ont été mis en place par le SECO en vue de l'élaboration du présent rapport ; ils ont été consultés à chaque étape (voir annexe, ch. 12.1) :

- **Un groupe de travail interdépartemental (GTID) au niveau stratégique**, composé de représentants des services fédéraux concernés
- **Un groupe de travail au niveau opérationnel**, composé de représentants des services fédéraux et des conférences intercantionales concernés

En outre, le SECO a mené des discussions bilatérales sur certains sujets, en particulier avec l'Office fédéral de la justice (OFJ) et l'Office fédéral de la culture (OFC) concernant les bases légales en vue du soutien par la Confédération d'une exposition nationale (voir ch. 5), avec l'Administration fédérale des finances (AFF) sur l'éventuel cofinancement d'une Expo, avec l'Office fédéral du sport (OFSP) sur les grandes manifestations sportives et avec la CdC sur le processus de sélection.

Par ailleurs, le SECO organise depuis juillet 2022 des rencontres régulières avec les initiants des quatre initiatives ayant pour objectif d'organiser une Expo.

1.3 Structure du rapport

Le présent rapport se compose de trois parties : la partie A décrit le contexte. Après une introduction (ch. 1), elle évoque les opportunités et les risques d'une exposition nationale (ch. 2), met en perspective l'élaboration du présent rapport (ch. 3) ainsi que les bases et les conclusions d'études importantes sur lesquelles se fonde le rapport (ch. 4).

La partie B porte sur les conditions-cadre d'une future Expo. Après des remarques préliminaires importantes (ch. 5), elle évoque différents rôles (notamment celui de la Confédération), aborde les questions de la gouvernance (ch. 6), de la planification de la procédure (ch. 7) ainsi que des processus d'examen et de sélection éventuelle (ch. 8) et de l'organisation à mettre en place au niveau de la Confédération (ch. 9).

Enfin, la partie C présente les conclusions (ch. 10) et examine les conséquences sur les plans du personnel et des finances (ch. 11).

³ Pour l'élaboration de ce rapport, le SECO a bénéficié du soutien de BHP – Bruggler und Partner AG et de bolz+partner consulting ag.

2 Opportunités et risques d'une exposition nationale

Alors qu'à l'origine, les expositions nationales servaient de vitrine à l'industrie, au commerce, à l'artisanat, avec la présentation classique de produits et la démonstration de performances techniques, et reprenaient des thèmes liés à la défense de la patrie, les aspects sociopolitiques, identitaires et culturels se sont progressivement imposés à partir de la seconde moitié du XX^e siècle. Les expositions nationales mettent désormais en lumière l'identité culturelle et sociale de la Suisse et de sa population. Une Expo offre l'occasion de présenter et de proposer des solutions nouvelles aux défis de la société d'aujourd'hui et de demain. La Suisse y exprime sa culture nationale et fait la démonstration de la volonté et de la capacité d'adaptation de la société. Elle peut aussi montrer vis-à-vis de l'étranger, l'image d'une nation attrayante, innovante et forte, même si une exposition nationale est importante en premier lieu pour le pays lui-même, puisqu'en s'adressant à toutes les régions du pays, en ancrant leur représentation au sein de la Suisse et en renforçant leur identification avec celle-ci, elle apporte une contribution importante à la cohésion nationale. Un autre objectif des dernières expositions nationales était de donner des impulsions porteuses d'avenir pour le cadre de vie et le monde du travail en Suisse. Le recours aux nouvelles technologies et une gestion durable des ressources disponibles sont aujourd'hui des aspects importants sur ce plan. Outre les effets culturels et sociétaux, il conviendra également d'évaluer, sur la base d'un projet concret, les conséquences économiques attendues pour les sites d'accueil et la Suisse dans son ensemble (p. ex. dans les domaines du tourisme, de l'événementiel ou du marketing de la place économique et touristique) (voir ch. 8.3.2).

Mais une exposition nationale a-t-elle encore sa raison d'être au XXI^e siècle ? Est-elle davantage une source d'opportunités que de risques ? D'une manière générale, il est bien difficile de répondre à ces questions. Dans l'ensemble, on peut affirmer qu'une Expo qui ne servirait qu'à présenter des produits et des prestations ou qui aurait pour seule ambition d'être une fête populaire sans véritable « héritage » ne serait plus de mise, ne serait-ce qu'au regard des innombrables possibilités de s'informer sur des produits ou la pléthore d'événements ou de foires mis sur pied. Une Expo doit donc, aujourd'hui, être pensée et organisée différemment et contribuer à aborder des questions de culture, de cohésion et d'identité, à positionner la Suisse dans le monde et à réfléchir à l'avenir de notre société sous les angles de la technologie, du monde du travail ou encore de la durabilité. Au final, une exposition nationale doit exprimer la quintessence de la culture nationale et peut donc être un bon moyen, même au XXI^e siècle, de renforcer la cohésion interne de la Suisse ainsi que d'évoquer des perspectives d'avenir et de les discuter.

Une exposition nationale engendre des coûts considérables et s'accompagne d'un risque financier important que les acteurs privés ne peuvent guère assumer seuls, sans même évoquer les dépenses liées à la sécurité de l'espace public, qui a pris toujours plus d'importance ces dernières années⁴. De plus, il convient de prendre en considération que l'exposition nationale peut également peser sur l'environnement et le climat et entraîner des coûts à ce niveau. La question du soutien sur le plan des idées et des finances de la Confédération à une prochaine exposition nationale, de la forme et de l'ampleur qu'il devrait prendre, doit être examinée en tenant compte de tous ces éléments. Lors de la dernière exposition nationale, Expo.02, après l'octroi de plusieurs crédits supplémentaires, la contribution de la Confédération s'est finalement établie à près d'un milliard de francs (918,8 mio) pour un coût total d'environ 1,6 milliard. La planification et la réalisation d'une Expo sont une entreprise très exigeante, qui requiert la mise en place de structures de gestion et de mécanismes de contrôle efficaces et efficients. Expo.02 a montré que des lacunes sur ce plan peuvent entraîner de graves conséquences en termes de coûts supplémentaires, de retards et d'atteinte à l'image. Il s'agit d'en tirer les enseignements pour une future exposition nationale⁵, comme l'a demandé la Commission de gestion (CdG) du Conseil des États⁶.

⁴ Par rapport à l'organisation des expositions nationales précédentes, il ne fait aucun doute que les aspects liés à la sécurité d'une future Expo prendront bien plus d'importance compte tenu de l'évolution de la situation mondiale, et que les mesures à prendre formeront un poste important du budget.

⁵ Voir Expo.01/02 : Un mandat à responsabilité illimitée – Étude spéciale concernant l'exposition nationale au Pays des Trois-Lacs, Contrôle fédéral des finances, Berne 2005.

⁶ Voir Problèmes lors de la préparation et de l'organisation de l'exposition nationale 2001 (Expo.01) – Analyse dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, Commission de gestion du Conseil des États, Berne 2001 (FF 2001 2411).

Dans le cadre de la réflexion sur le soutien à apporter à une future exposition nationale, ne sous-estimons pas l'utilité et le bien-fondé d'une telle manifestation, en particulier après les crises vécues ces dernières années (pandémie de Covid-19, guerre en Europe, etc.) et dans le contexte des défis sociaux actuels. Il est important aujourd'hui de renforcer la cohésion interne et de se confronter aux enjeux à venir. Seulement, la Confédération est aux prises avec une situation financière tendue et doit composer avec des déficits budgétaires considérables. Dès lors, la question d'une participation financière de la Confédération à une prochaine Expo reste encore ouverte (voir ch. 6.1). Le présent rapport ne vise pas à s'attarder plus sur la question du bien-fondé d'une future Expo, mais à préciser les conditions-cadre d'un éventuel soutien de la Confédération (voir ch. 1.1), dans la mesure possible en l'état actuel des choses.

3 Mise en perspective

Le présent chapitre met en perspective le projet d'exposition nationale. Il retrace l'histoire récente des expositions nationales (ch. 3.1), décrit les initiatives visant à la tenue d'une Expo recensées à ce jour (ch. 3.2) et revient sur la position de la Confédération et des cantons du 29 juin 2022 (ch. 3.3), les décisions subséquentes du Conseil fédéral du 29 mars 2023 (ch. 3.4) et du 16 juin 2023 (ch. 3.5) ainsi que les interventions parlementaires déposées en 2022 et 2023 (ch. 3.6).

3.1 Histoire récente des expositions nationales

Jusqu'à présent, la Suisse a organisé six expositions nationales. La dernière, Expo.02, a eu lieu en 2002 au Pays des Trois-Lacs. Elle a privilégié l'image d'une Suisse ouverte et soucieuse de l'environnement, et a par ailleurs mis en avant le thème de l'eau et les missions de maintien de la paix menées par la Suisse à l'étranger⁷. L'exposition a remporté un franc succès en termes de fréquentation, mais a souffert de gros problèmes organisationnels et financiers. Des déficits structurels ont été constatés : une responsabilité trop grande a notamment été confiée aux structures de mandats (au sein des directions) et de milice (au sein du comité stratégique), et le contrôle stratégique a été insuffisant. Ces problèmes ont contribué à une perte de maîtrise des dépenses et finalement entraîné une grave crise en 1999, qui nécessita de revoir l'organisation du projet et de reporter l'Expo d'un an (réorganisation d'Expo.01 en Expo.02). Au final, la Confédération a dû éponger une ardoise plusieurs fois plus élevée que la somme initialement prévue (voir ch. 2). Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a tiré les enseignements de cette leçon dans l'optique de la bonne gestion organisationnelle et financière des futures expositions nationales ou de projets comparables (voir ch. 4.2)⁸.

La prochaine exposition nationale était prévue pour 2027 avec le projet « Expo2027 Lac de Constance-Suisse orientale ». Cette initiative conjointe des cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Saint-Gall et de Thurgovie, avait été lancée en 2007/08 et bénéficiait d'un large soutien politique. En 2016 toutefois, les électeurs des cantons de Saint-Gall et de Thurgovie ont rejeté les crédits destinés à la planification de la suite des travaux, à savoir la définition du concept et une étude de faisabilité, et mis ainsi un terme au projet⁹.

De nouvelles initiatives ont été lancées depuis lors.

⁷ Voir <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/fr/home/gesellschaft/grossanlaesse/landesausstellungen.html> [2023-07-31].

⁸ Voir Expo.01/02 : Un mandat à responsabilité illimitée – Étude spéciale concernant l'exposition nationale au Pays des Trois-Lacs, Contrôle fédéral des finances, Berne 2005.

⁹ Voir Expo2027 Bodensee-Ostschweiz – Dossier Masterplan, Kantone Appenzell Ausserrhoden / St. Gallen / Thurgau, 2013.

3.2 Initiatives actuelles

Les organisations à la tête des initiatives visant à la tenue d'une exposition nationale recensées à ce jour ont parfois déjà œuvré à la conception de leur projet depuis de nombreuses années et consenti des investissements en conséquence. Voici (par ordre alphabétique) les fiches descriptives de ces initiatives¹⁰ :

« Muntagna – L'Expo des Alpes 2027+ » (<https://www.muntagna.ch/fr>)

Idée : une plateforme de mise en réseau de projets dans l'espace alpin pour de nouveaux modèles de vie et de travail, une économie durable et la mobilité de demain ; des lieux d'exposition fascinants et des itinéraires à découvrir avec pour devise « Repenser les Alpes ! »

Lieu : dans l'Arc alpin suisse

Responsabilité : Association de soutien Muntagna

Membres : des personnes de différentes branches, dont des spécialistes de la finance, des historiennes et historiens ainsi que des politiciennes et politiciens

Présidence : Karin Gaiser Aschwanden (présidente), Mauritius Carlen (vice-président)

« NEXPO – la nouvelle Expo » (<https://nexpo.ch/fr>)

Idée : première exposition nationale décentralisée, qui se déroulera dans toute la Suisse, dans les villes, à la campagne et à la montagne ; participation de la population, de la société civile et de l'économie ; durable sur les plans écologique, social et économique ; environ 100 expériences sur le thème du vivre ensemble au XXI^e siècle, reliées par des itinéraires (en transports publics, à vélo, à pied)

Lieu : dans les 10 plus grandes villes suisses ainsi que dans d'autres villes et communes

Responsabilité : Association NEXPO – la nouvelle Expo

Membres : les 10 plus grandes villes suisses (membres fondateurs) ainsi que 16 autres villes et communes (membres associés)

Présidence : Corine Mauch (présidente), Sami Kanaan (vice-président), Alec von Graffenried (vice-président), Filippo Lombardi (vice-président)

« Svizra 27 – Exposition nationale du Nord-Ouest de la Suisse » (<https://svizra27.ch/fr/>)

Idée : développement de projets d'avenir variés sur 10 thèmes avec des acteurs de l'économie, de la société et de la culture ; expériences immersives sur des sites et en chemin ; les visiteurs ont la possibilité de participer à la conception d'un grand projet d'avenir commun ; expériences participatives, ludiques, numériques et sensorielles

Lieu : 10 sites dans les cantons du nord-ouest de la Suisse (Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Jura et Soleure)

Responsabilité : Association Exposition nationale Svizra27

Membres : associations économiques et commerciales du nord-ouest de la Suisse, associations économiques et commerciales nationales, partenaires sociaux cantonaux et nationaux, diverses autres associations

Présidence : Doris Leuthard (co-présidente), Kurt Schmid (co-président), Elisabeth Schneider-Schneiter (vice-présidente), Katja Christ (vice-présidente), Mathilde Crevoisier Crelier (vice-présidente), Irène Kälin (vice-présidente), Gabriel Barell (vice-président), Roland Brack (vice-président), Thomas Burgherr (vice-président), Daniel Probst (vice-président)

¹⁰ Les informations proviennent des sites internet officiels [état : 12.7.2023] et des échanges avec les entités à l'origine des initiatives.

« **X27 – Le futur ? Nous le voulons, nous l'avons, nous pouvons le construire.** » (<https://fr.x27.ch>)

Idée : système ouvert et collaboratif pour les acteurs du changement actifs en Suisse en matière de diversité, d'innovation et de créativité dans les domaines de la culture, de l'éducation, du travail, du social, de la santé et de l'environnement (contribution à la durabilité sociétale dans l'optique des objectifs des Nations Unies de développement durable à l'horizon 2030). Objectif : rassembler toutes les initiatives

Lieu : décentralisé dans toute la Suisse tout au long de l'année avec, comme point culminant, le « Rendez-vous de la Suisse », un événement en un seul lieu pendant une courte période.

Responsabilité : Association X27

Membres : des personnes de différentes branches et issues de plus de 200 projets existants

Présidence : Katharina Teuscher (co-présidente), Peter Sauter (co-président)

Les initiatives NEXPO et X27 ont signé un protocole d'accord de coopération le 24 octobre 2022.

3.3 Prise de position de la Confédération et des cantons du 29 juin 2022

Le 29 juin 2022, le Conseil fédéral et la CdC ont, dans une prise de position commune, salué l'organisation et brossé les grandes lignes des conditions-cadre d'une prochaine exposition nationale¹¹, qui doivent servir à orienter les organismes porteurs de projets visant à la tenue d'une exposition nationale, les milieux intéressés du monde politique, économique et culturel ainsi que le public.

Dans leur prise de position, la Confédération et les cantons expliquent qu'ils ne se voient pas assumer le rôle d'initiateurs. La conduite et la responsabilité du projet d'Expo restent du ressort, pendant toute la durée du projet, de l'entité qui en a la charge. La Confédération et les cantons sont toutefois prêts à soutenir, sur le plan des idées, les initiatives œuvrant à la tenue d'une exposition nationale, et à les accompagner dans le processus de planification. Un éventuel soutien financier de la Confédération et des cantons hôtes doit être déterminé, selon la forme du projet et la répartition des rôles, par les parlements concernés, en tenant compte de la situation budgétaire et d'autres priorités de politique financière. Le Conseil fédéral et la CdC indiquent également qu'ils seraient favorables à un dialogue entre les entités responsables des initiatives afin de nouer une collaboration ou d'opérer un regroupement de projets.

La Confédération et les cantons formulent par ailleurs un certain nombre de conditions-cadre concernant une prochaine exposition nationale : cette dernière doit avoir des retombées culturelles, macroéconomiques et durables pour toute la Suisse ; elle doit s'inscrire dans une démarche ascendante (« bottom-up ») et être portée par un organisme privé et/ou public, en concertation avec les autorités locales et cantonales de la ou des région(s) concernée(s). Parmi d'autres conditions importantes, la future Expo doit être solidement ancrée au niveau des acteurs économiques de la société civile, qui doivent la soutenir sur les plans des idées et du financement. L'appui d'un large panel de partenaires institutionnels et privés et de la majorité des habitants des régions concernées doit être attesté. De plus, le projet doit reposer sur une planification et une conception professionnelles englobant une planification et une conception solides et réalistes, un budget réaliste et viable ainsi que la mise en place de structures d'organisation et de conduite adéquates. Il doit aussi être coordonné avec d'autres grands événements et projets. Enfin, l'expérience acquise lors de grands événements passés doit être prise en considération (voir ch. 4).

¹¹ Voir Exposition nationale : position de la Confédération et des cantons du 29 juin 2022, Conseil fédéral et Conférence des gouvernements cantonaux CdC, Berne 2022.

3.4 Décision du Conseil fédéral du 29 mars 2023

La situation financière tendue de la Confédération et les mesures d'économie prévues pour la prochaine législature 2023-2027 exigeaient que le Conseil fédéral précise s'il entendait maintenir sa déclaration d'intention positive de l'été 2022 concernant l'organisation d'une exposition nationale et s'il était toujours prêt à soutenir un tel projet sur les plans conceptuel et procédural, voire à s'engager sur le plan financier s'il en décidait ainsi le moment venu. Le 29 mars 2023, le Conseil fédéral a décidé de poursuivre les préparatifs et les travaux d'accompagnement dans ces domaines. Il ne pourra toutefois se prononcer qu'au plus tôt en 2028 concernant un éventuel engagement financier.

3.5 Décision du Conseil fédéral du 16 juin 2023

Le 16 juin 2023, le Conseil fédéral a pris de nouvelles décisions de principe et fixé un certain nombre de critères. Il a confié au DEFR et, au sein de ce dernier, au SECO la mission de prendre les dispositions nécessaires pour que la Confédération soit en mesure d'engager les travaux à venir en vue d'une exposition nationale jusqu'à la décision quant au soutien d'un projet concret. Il a en outre chargé le DEFR (SECO) de privilégier dans le présent rapport l'option de la « Confédération en tant que soutien sur le plan des idées et, le cas échéant, des finances » (voir ch. 6.1), la Confédération ne devant pas endosser le rôle de mandant de l'Expo.

3.6 Interventions parlementaires en 2022 et en 2023

Plusieurs interventions parlementaires sur le thème de l'exposition nationale ont été déposées récemment :

- **Interpellation 22.3611 Juillard du 14 juin 2022 (« Comment le Conseil fédéral va-t-il choisir le projet de future exposition nationale ? »)** : le Conseil fédéral a été interrogé sur ses intentions et son intérêt concernant une exposition nationale. Dans son avis, il a réaffirmé son attitude positive et confirmé que le présent rapport doit être adopté au plus tard fin 2023. Il a en outre précisé qu'il se prononcerait sur le processus d'une éventuelle sélection dans le rapport. En ce qui concerne la date de la tenue éventuelle d'une exposition nationale, il n'a pas pu donner d'estimation précise en raison des nombreux facteurs qui entrent en jeu.
- **Interpellations au libellé identique 23.3163 Schneider-Schneiter, 23.3164 Bregy, 23.3174 Noser et 23.3181 Widmer Céline du 15 mars 2023 (« Nouvelle exposition nationale. Pas de suspension des préparatifs »)** : plusieurs parlementaires ont fait part de leur inquiétude de voir le processus de définition des conditions-cadre d'une exposition nationale s'enliser, voire être suspendu, et ont posé toute une série de questions. Dans son avis (inspiré de sa décision du 29 mars 2023, voir ch. 3.4), le Conseil fédéral a notamment réaffirmé son soutien sur le plan des idées et un accompagnement du processus de planification d'une future exposition nationale, tout en indiquant que, compte tenu de la situation financière, il ne pourrait pas se prononcer sur un éventuel engagement financier avant 2028. Il a aussi précisé qu'il déciderait en temps utile si et comment le thème de l'exposition nationale sera intégré dans le programme de la législature 2023 à 2027.
- **Motion 23.3966 Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États du 7 juillet 2023 (« Exposition nationale »)** : le Conseil fédéral est chargé par cette motion de définir les conditions-cadres d'une prochaine exposition nationale, qui aurait lieu à partir de 2030. Il importe notamment d'adopter un processus de sélection de sorte que le projet retenu soit connu au plus tard à l'été 2026 et que la Confédération exprime, d'ici la fin de l'année 2026, son intention de financer le projet sélectionné. Le 30 août 2023, le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion. Dans son avis, il explique que compte tenu de la situation budgétaire

tendue, il ne voit actuellement aucune marge de manœuvre financière pour une intention de financement contraignante avant 2028. En ce qui concerne un éventuel processus de sélection, le Conseil fédéral constate qu'elle ne pourrait avoir lieu qu'après une décision positive concernant l'intention de financement. Actuellement, la procédure de décision sur la motion est en cours du côté du Parlement.

4 Bases

Comme déjà mentionné, la dernière exposition nationale, en 2002, a remporté un franc succès, mais a aussi connu d'importants problèmes d'organisation et de financement, la Confédération devant finalement intervenir et procéder à des apports financiers significatifs (voir ch. 3.1). Dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) a analysé dans un rapport les problèmes d'organisation et de préparation du concept initial d'Expo.01, qui a ensuite été remplacé par celui d'Expo.02¹². Le rapport a formulé plusieurs recommandations, notamment de conserver les expériences d'Expo.01/02. En outre, il a recommandé au Conseil fédéral de créer des conditions-cadre professionnelles pour la préparation et l'organisation de grandes manifestations soutenues ou accompagnées par la Confédération, de mettre à disposition des bases décisionnelles, de prévoir des structures organisationnelles et de surveillance professionnelles, mais aussi d'assurer un suivi étroit et un controlling politique de ces grandes manifestations. À la suite de ces recommandations, deux bases essentielles dans l'optique de la réalisation de grandes manifestations avec la participation de la Confédération ont été élaborées, sur lesquelles se fonde le présent rapport. Ces documents sont présentés ci-dessous, l'accent étant mis sur les aspects à prendre en compte pour une future Expo.

4.1 Directives du DFF concernant les manifestations de grande envergure

Les « Directives concernant les manifestations de grande envergure soutenues ou organisées par la Confédération » du Département fédéral des finances (DFF) sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2003. Elles règlent la procédure à suivre pour la préparation et la réalisation de manifestations de grande envergure mises sur pied par des tiers avec le soutien de la Confédération, ainsi que de manifestations particulières organisées par la Confédération. Elles ont pour but d'assurer la transparence en matière de coûts et de financement ainsi que de conception et de structure d'organisation. Elles visent également à optimiser la planification et la réalisation de tels événements. Pour une future exposition nationale, ce sont surtout les obligations liées à l'organisation de manifestations de grande envergure mises sur pied par des tiers avec le soutien de la Confédération qui sont pertinentes, étant donné qu'il est prévu que la Confédération soutienne (sur le plan des idées et éventuellement des finances) une initiative portée par des tiers et qu'une entité responsable se charge de mettre sur pied la manifestation et d'en assurer la réalisation (voir ch. 6). Toutefois, il sera nécessaire de créer au préalable une base légale formelle permettant à la Confédération de soutenir l'exposition nationale (voir ch. 5).

Les directives du DFF imposent aux organisateurs de respecter les conditions suivantes¹³ :

- Un plan général du contenu de la manifestation comprenant une analyse des possibilités de réalisation doit être présenté.
- La preuve doit être apportée que le projet est faisable, avec indication des conditions à un bon déroulement de la manifestation, et que, compte tenu des conditions-cadre qui prévalent, elle est réalisable tant au niveau économique qu'organisationnel.

¹² Problèmes lors de la préparation et de l'organisation de l'exposition nationale 2001 (Expo. 01) – Analyse dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États, Berne 2001.

¹³ Voir Directives concernant les manifestations de grande envergure soutenues ou organisées par la Confédération, Département fédéral des finances, Berne 2003, p. 3 ss.

- La preuve doit être donnée que les exigences en matière d'impact sur l'environnement et de durabilité ont été dûment prises en considération.
- La conception inclut et met en évidence les questions de transport, d'approvisionnement en énergie et de sécurité.
- La structure prévue au niveau de la direction et de l'organisation du projet est décrite. Le rôle de la Confédération dans cette organisation est en outre clairement défini.
- Un budget global est présenté, énumérant séparément toutes les recettes et toutes les dépenses prévisibles de manière aussi précise et complète que possible. Les réserves doivent être indiquées.
- Une planification du financement et des liquidités indique comment est garanti le financement de l'ensemble du projet et de quelle manière sont assurées les liquidités pour toute la période de préparation et de réalisation (y compris les moyens attendus de la Confédération).
- Un concept de controlling (qui assure un suivi permanent des coûts) est établi et un système de contrôle interne est institué.
- La responsabilité patrimoniale et la couverture des risques incombent aux organisateurs.

Conformément aux instructions du DFF, l'unité administrative fédérale requérante doit, dans la perspective des engagements que la Confédération est amenée à prendre, tenir compte, dans le message aux Chambres, des conditions-cadre qui prévalent¹⁴ :

- Il est fait référence aux bases constitutionnelles et légales sur lesquelles s'appuie l'arrêté de financement.
- La manière avec laquelle la collaboration entre la Confédération, les cantons, les communes et les milieux de l'économie privée est assurée est indiquée.
- La contribution de la Confédération est fixée et clairement définie en tenant compte du budget global présenté.
- Les relations entre la Confédération et les organisateurs sont réglées par une convention. Les représentants de la Confédération au sein des organes stratégiques et opérationnels reçoivent un cahier des charges approprié.

4.2 Rapport d'enquête du CDF sur l'Expo.01/02

À la suite d'Expo.01/02 (Expo.01 ayant été réorganisée en Expo.02), le CDF a rédigé un rapport d'enquête intitulé « Expo.01/02 : Un mandat à responsabilité illimitée – Étude spéciale concernant l'Exposition nationale au Pays des Trois-Lacs », qui avait pour objectif de décrire les problèmes rencontrés lors de l'organisation et de la réalisation d'Expo.01/02 et de consigner les expériences faites afin que les mêmes erreurs soient évitées à l'avenir dans des projets similaires (voir ch. 3.1).

Les principaux résultats de l'enquête ont été résumés comme suit¹⁵ :

- « Si la Confédération donne pour mandat d'organiser une Exposition nationale, elle accède, de fait, à une responsabilité politique et financière illimitée. »
- « Au moment de se prononcer sur un grand projet, il faut accorder une importance centrale aux études de faisabilité. »
- « De nombreux défauts d'Expo.01 ont été surmontés au cours d'Expo.02. »

¹⁴ Voir *ibid.*, p. 4 ss.

¹⁵ Voir Expo.01/02 : Un mandat à responsabilité illimitée – Étude spéciale concernant l'Exposition nationale au Pays des Trois-Lacs, Contrôle fédéral des finances CDF, Berne 2005, p. 110 ss.

Rapport sur les conditions-cadre d'une exposition nationale

- « Pendant toute la durée d'Expo.01/02, les responsables de l'exposition ainsi que le monde politique se sont laissés entraîner par un optimisme de circonstance en ce qui concerne les recettes à attendre. »
- « La prise de conscience du devoir d'épargner est restée limitée pendant toute la durée d'Expo.01/02. »
- « Malgré tous les défauts relevés, les secteurs examinés par le CDF ne livrent aucun indice de comportement passible de peines pénales ou civiles. »

En outre, le rapport estime que la mission de prendre en compte de manière précoce les préoccupations environnementales dans la planification a été réussie.

Par la suite, le CDF a formulé 20 leçons à tirer pour les acteurs impliqués dans les expositions nationales. Ces enseignements ainsi que leur prise en compte dans le présent rapport figurent en annexe (ch. 12.2).

Partie B : Conditions-cadre d'une exposition nationale

5 Remarques préliminaires

Les chapitres suivants précisent les conditions-cadre d'une future exposition nationale. À cet égard, il convient de formuler les remarques préliminaires suivantes :

(1) Le Conseil fédéral a indiqué dans sa décision du 29 mars 2023 (voir ch. 3.4), qu'il pourra se prononcer sur un éventuel engagement financier de la Confédération au plus tôt en 2028. Si la motion de la CSEC-E actuellement en discussion est acceptée, le Conseil fédéral serait notamment chargé de se prononcer sur une intention de financement jusqu'à la fin de l'année 2026. Afin que le Parlement et la population puissent avoir une idée des travaux qu'impliquerait une participation de la Confédération à une prochaine exposition nationale, les explications qui suivent ont été rédigées dans l'hypothèse que cette participation sera effective. Si, le moment venu, le Conseil fédéral décidait de ne pas proposer au Parlement une participation financière de la Confédération à une exposition nationale ou si le Parlement la refusait, la validité des explications qui suivent sur les conditions-cadre serait très restreinte, étant donné que la Confédération ne soutiendrait plus la manifestation que sur le plan des idées.

(2) L'élaboration et l'adoption d'une base légale formelle et, le cas échéant, d'une ordonnance distincte et d'un arrêté fédéral relatif à un crédit d'engagement constituent une condition préalable au soutien et à l'éventuel cofinancement d'une Expo par la Confédération. Le Conseil fédéral examinera différentes options pour les bases légales à créer et planifiera les travaux correspondants au niveau de la loi et de l'ordonnance (y compris une procédure de consultation à ce sujet). Les explications suivantes concernant les conditions-cadre sont données **dans l'hypothèse que la Confédération veille à la mise en place des bases juridiques nécessaires à son engagement. Encore faut-il pour cela que le Conseil fédéral et le Parlement adoptent les arrêtés nécessaires**¹⁶.

(3) Les explications suivantes concernant les conditions-cadre présentent l'état des réflexions selon les prémisses susmentionnées – et ne doivent pas être considérées comme étant des décisions préliminaires sur les bases légales à créer et le cofinancement par la Confédération. **L'étendue du rôle de la Confédération, les processus d'examen et de sélection éventuelle, la marche à suivre ainsi que l'organisation ad hoc de la Confédération prendront leurs contours définitifs au fur et à mesure des travaux et étapes ultérieurs (p. ex. élaboration et adoption des bases légales, décision concernant l'engagement financier).**

6 Rôles et gouvernance

Le présent chapitre discute les rôles et la gouvernance dans le contexte d'une future exposition nationale. Le rôle de la Confédération est précisé au ch. 6.1. Le ch. 6.2 aborde les rôles et autres aspects (gouvernance, financement, partage des risques, concertation) en lien avec les (autres) acteurs centraux d'une exposition nationale.

¹⁶ Le point de vue défendu dans le message relatif à la dernière Expo, selon lequel des subventions uniques peuvent être allouées sur la seule base d'un arrêté financier, ne tient plus au vu de l'évolution de la législation intervenue depuis lors (voir message concernant une contribution de la Confédération à l'exposition nationale 2001 du 22 mai 1996, FF 1996 III 321).

6.1 Soutien de la Confédération sur le plan des idées et éventuellement des finances

Quel rôle veut et peut jouer la Confédération dans le cadre d'une future exposition nationale ? Le Conseil fédéral a déjà expliqué dans sa prise de position du 29 juin 2022 (voir. ch. 3.3) qu'il ne voit pas la Confédération assumer le rôle d'initiateur et que la conduite et la responsabilité d'un projet d'exposition nationale doivent rester du ressort, pendant toute la durée du projet, de l'entité qui en a la charge¹⁷. La position du Conseil fédéral concorde avec celle de la CdC. Les réflexions qui suivent ont été menées à partir de ces premières valeurs de référence.

La Confédération doit jouer un rôle de soutien lors d'une future exposition nationale. À ce titre, elle n'en sera pas l'actrice principale, mais soutiendra une initiative portée par des tiers sur le plan des idées et, le cas échéant, au moyen d'une aide financière qui reste à définir (voir ch. 3.4). Une organisation à créer sera responsable de la réalisation ; elle sera l'entité juridique responsable de l'organisation et de la réalisation d'une future exposition nationale (voir ch. 6.2.1).

En tant que soutien, la Confédération ne sera ni mandant ni coorganisateur de la manifestation (deux rôles qu'elle ne doit pas ni ne peut être amenée à endosser). La Confédération doit surveiller de manière appropriée les décisions stratégiques, en particulier financières et budgétaires, en fonction de son engagement financier et des risques qu'elle pourrait courir. Cette position s'impose en considération des prestations de soutien qu'elle est appelée à fournir, du besoin de coordination dans les domaines relevant de sa compétence et de la nécessité de faire valoir l'intérêt du pays. Pour le reste, la Confédération ne s'impliquera pas sur le plan du contenu pas plus que sur le plan opérationnel. En tant que soutien, elle ne peut ni ne doit intervenir sur les questions de présentation des contenus de l'exposition nationale ou de réalisation opérationnelle (ce qui pourrait l'amener à glisser dans le rôle de mandant dont elle ne veut pas).

Il serait inapproprié de la part de la Confédération de se cantonner dans un rôle trop passif de « laisser-faire » eu égard à son exposition politique et à son implication, mais aussi à l'utilisation éventuelle de l'argent des contribuables. Outre le soutien sur le plan des idées, la Confédération a donc un rôle actif à jouer à un niveau supérieur et au niveau du contrôle, pour autant qu'elle s'engage financièrement : dans le cadre de son soutien financier, la Confédération peut, comme pour d'autres aides financières, formuler l'objectif et les conditions de l'octroi des subsides et fixer des charges et des conditions, notamment en matière de gouvernance, de controlling et de comptes à rendre. Elle réglera ces points par contrat avec l'entité responsable et assurera la surveillance (voir ch. 6.1.2). Il est en outre important que la Confédération prépare une stratégie de sortie et prenne des dispositions à titre préventif afin de ne pas se retrouver dans une situation où elle devrait, pour éviter l'échec d'une Expo, verser des contributions financières supérieures aux montants promis (voir ch. 6.1.4). La Confédération supervisera de manière appropriée les décisions stratégiques prises par les organisateurs de l'exposition nationale dans le cadre de son soutien (leçons d'Expo.02¹⁸).

Le rôle de soutien choisi par la Confédération correspond à la position actuelle du Conseil fédéral (voir ci-dessus) et reflète l'approche « bottom-up » préconisée. Le Conseil fédéral attend des cantons et des communes hôtes un engagement et une part de responsabilité conséquents, par exemple au sein de l'organisme responsable de la réalisation du projet, ainsi que leur soutien sur le plan des idées et des finances, ce qui contribuera aussi à l'ancrage régional du projet (voir ch. 6.2.1).

6.1.1 Soutien de la Confédération sur le plan des idées

La Confédération soutient l'exposition nationale sur le plan des idées. Elle veille, en concertation avec la CdC, à la clarification des conditions-cadres de ce soutien. La Confédération manifeste son intérêt

¹⁷ Voir Exposition nationale : position de la Confédération et des cantons du 29 juin 2022, Conseil fédéral et Conférence des gouvernements cantonaux CdC, Berne 2022.

¹⁸ Voir Expo.01/02 : Un mandat à responsabilité illimitée – Étude spéciale concernant l'Exposition nationale au Pays des Trois-Lacs, Contrôle fédéral des finances CDF, Berne 2005.

pour une exposition nationale, répond aux questions de l'entité ou des entités responsables et les accompagne. Toutefois, la Confédération laisse aux initiateurs le soin de développer des idées et de créer les projets concrets d'exposition nationale.

6.1.2 Soutien financier éventuel de la Confédération

Les plans financiers 2025–2027 présentent des déficits de plusieurs milliards de francs et la nécessité pour la Confédération de réaliser des économies devrait rester élevée ces prochaines années. Compte tenu de cette situation financière tendue, le Conseil fédéral a décidé le 29 mars 2023 qu'il pourra se prononcer au plus tôt en 2028 sur un éventuel soutien financier à une prochaine exposition nationale (voir ch. 3.4). Si sa décision est positive, le Conseil fédéral soumettra donc au Parlement, un projet ou une proposition de soutien financier à l'Expo. Le Parlement pourra ensuite se prononcer sur un crédit d'engagement sur la base d'un message présenté par le Conseil fédéral.

Les explications qui suivent constituent des réflexions sur les formes possibles de soutien en cas de décision de financement positive et ne peuvent pas être considérées comme étant une décision préalable favorable de financement par la Confédération.

Un éventuel soutien financier de la Confédération serait accordé, sur la base d'une base légale formelle encore à créer, sous la forme d'une aide financière¹⁹ conformément à la loi sur les subventions du 5 octobre 1990²⁰ (LSu)²¹. La Confédération agirait au titre de soutien financier de la tâche (réalisation d'une exposition nationale), mais pas de mandant ni de coorganisateur (voir ch. 6.1). En ce qui concerne la relation juridique devant être établie, il est par conséquent important de noter que le bénéficiaire de l'aide financière (porteur de projet) a lui-même choisi cette tâche et qu'il est donc également responsable de sa bonne réalisation.

L'octroi d'une aide financière est toujours conditionné à une contribution propre appropriée au financement des projets. C'est la garantie que le bénéficiaire de l'aide assume la responsabilité première, qu'il est incité de manière appropriée à agir efficacement et qu'il assume également les risques (ces principes figurent parmi ceux qui régissent les aides financières conformément aux art. 6 et 7 LSu).

La condition préalable à une éventuelle contribution fédérale à une exposition nationale serait une participation financière substantielle des cantons et communes hôtes.

Le soutien financier de la Confédération pourrait prendre différentes formes : outre des prestations pécuniaires à fonds perdu telles que des contributions aux investissements et au fonctionnement, des prestations en nature sont par exemple envisageables.

Ce soutien pourrait être constitué des éléments suivants :

- **Contribution de base** : contribution au financement de base de l'exposition nationale (y compris, le cas échéant, une réserve). La contribution peut être versée sous la forme d'une participation aux frais à hauteur d'un pourcentage par rapport aux coûts totaux défini dans les bases légales à créer, avec plafonnement des coûts.
- **Prestations en nature et services** : par exemple, prestations de soutien fournies par les services de sécurité de la Confédération.

Les contributions seraient versées conformément à la LSu et au fur et à mesure de l'avancement du projet et des coûts effectifs, en fonction du type et de la définition de la contribution.

¹⁹ Les aides financières sont des « avantages monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a décidé d'assumer » (art. 3, al. 1, LSu). La tâche choisie par le bénéficiaire est également dans l'intérêt de la Confédération. Les avantages monnayables peuvent prendre notamment la forme de prestations pécuniaires à fonds perdu, de conditions préférentielles consenties lors de prêts, de cautionnements ainsi que de prestations en nature et services accordés à titre gracieux ou à des conditions avantageuses. Les conditions d'octroi des aides sont définies aux articles 15a ss LSu.

²⁰ RS 616.1

²¹ D'autres sources pertinentes sont utiles à la détermination de l'éventuelle aide financière, p. ex. les Directives concernant les manifestations de grande envergure soutenues ou organisées par la Confédération du 1^{er} avril 2003, Département fédéral des finances DFF, Berne 2003 ; Conseils en matière de gestion des subventions, Contrôle fédéral des finances CDF, Berne 2017 ; Expo.01/02 : Un mandat à responsabilité illimitée – Étude spéciale concernant l'Exposition nationale au Pays des Trois-Lacs, Contrôle fédéral des finances CDF, Berne 2005.

La Confédération décidera en temps voulu des modalités d'un éventuel soutien financier à une future Expo (voir ci-dessus). Le type et le montant de l'aide financière seraient définis dans les arrêtés financiers de l'Assemblée fédérale. Il va de soi que les porteurs du projet devront présenter et motiver de manière exhaustive la nécessité d'une aide fédérale, sur la base d'un budget global et d'un business plan qualifié. Le soutien financier de la Confédération dépendrait en fin de compte également de la forme et du montant du soutien apporté par d'autres acteurs (cantons et communes hôtes, sponsors, tiers). Enfin, il s'agirait également de clarifier la question des coûts et du financement de sécurité publique et de la participation de la Confédération à ces coûts (p. ex. recours à l'armée) (voir ch. 2).

En tant que bailleur de subventions, la Confédération conclurait **un contrat de subventionnement** avec une entité responsable sur la base d'une base légale formelle à créer et d'un arrêté de financement de l'Assemblée fédérale (art. 16 LSU). Ce contrat pourrait notamment contenir les éléments clés suivants : ²²

- l'affectation, le type et le montant de la subvention ;
- les conditions du versement et de la restitution de l'aide financière (le cas échéant, avec référence aux art. 23 ss LSU) ;
- les conditions et charges (notamment concernant les fonds propres nécessaires, l'organisation et la gouvernance ainsi que le controlling et l'établissement de rapports sur l'utilisation de la subvention)²³, auxquelles s'ajouteront éventuellement des conditions concernant l'ampleur, la qualité et les coûts des prestations bénéficiant de l'aide.

6.1.3 Champ d'action de la Confédération

La Confédération ne sera pas l'acteur principal d'une future Expo, mais si elle souhaite la soutenir financièrement, elle peut et doit l'accompagner de manière appropriée compte tenu de sa participation financière (conformément à une base légale formelle encore à créer). **La Confédération dispose à cet égard de plusieurs possibilités d'agir.**

Avant la décision de soutien (préparation, traitement de la demande)²⁴ :

- Définition et communication des exigences à remplir pour bénéficier d'un soutien, par exemple en ce qui concerne la durabilité et l'héritage, la sauvegarde des intérêts de la Confédération, la faisabilité, la structure de conduite et d'organisation, la gouvernance, les prestations propres, les valeurs de référence en matière de financement, la planification financière et des liquidités, la responsabilité, la mesure de la performance (y compris les paramètres de mesure de la réalisation des objectifs) et l'établissement de rapports
- Formulation de conditions et de charges, par exemple dans les domaines de la comptabilité et du système de contrôle interne, ainsi que de réserves en matière d'approbation et de versements
- Interdiction de réaliser des bénéfices
- Mise en place de contrôles et détermination des moments où la Confédération pourrait décider de cesser de soutenir financièrement le projet (voir ch. 6.1.4)
- Définition des obligations du bénéficiaire du soutien fédéral
- Analyse des risques (avec propositions de mesures)

²² Voir aussi art. 19 en relation avec l'art. 17 LSU.

²³ Dans ce contexte, les droits de participation et de regard de la Confédération ainsi que les flux d'information sont également définis.

²⁴ Voir Conseils en matière de gestion des subventions, Contrôle fédéral des finances CDF, Berne 2017.

Pendant la préparation et la réalisation du projet d'exposition nationale, si celui-ci bénéficie d'un soutien financier de la Confédération :

- Surveillance des éléments convenus contractuellement, réalisation de contrôles
- Avertissement si les points définis dans l'accord ne sont pas respectés (et indication des conséquences découlant de ces manquements)
- Réduction ou demande de restitution des aides financières après mise en demeure en cas de non-exécution de la tâche (sur la base de la base légale formelle spécifique à créer, de l'art. 28 LSU ainsi que du contrat de subventionnement)
- Exécution des obligations contractuelles en cas d'aides financières convenues contractuellement (sur la base de la base légale formelle spécifique à créer, de l'art. 28, al 4, LSU ainsi que du contrat de subventionnement)
- Révocation de l'aide financière par résiliation du contrat si la prestation a été accordée en violation de dispositions légales ou sur la base d'une présentation de la situation inexacte ou incomplète (sur la base de la base légale formelle spécifique à créer, des art. 30 et 31 LSU et du contrat de subventionnement).

6.1.4 Stratégie de sortie

La Confédération doit prendre des mesures préventives afin d'éviter les crises et de limiter les risques encourus si, contre toute attente, une crise devait survenir. D'une part, il est essentiel de clarifier en temps voulu les tâches, les compétences et les responsabilités, et de mettre en place un processus global satisfaisant dès le début. D'autre part, la Confédération doit se ménager, à titre préventif, la possibilité de développer ou de conserver une stratégie de sortie. La question est délicate étant donné qu'il est très probable que l'entité responsable n'entreprendra ses travaux que sur la base d'un engagement financier de la Confédération. Il est donc d'autant plus important de définir, dans le cadre de la stratégie de sortie, différents « points de sortie » (c.-à-d. des possibilités pour la Confédération de se retirer) pouvant être activés au plan opérationnel (conformément à une base légale formelle encore à créer).

Les mesures préparatoires suivantes entrent en ligne de compte en fonction du soutien (éventuellement financier) de la Confédération :

- Communication anticipée des attentes de la Confédération afin d'éviter les malentendus avec l'organisme responsable
- Définition de valeurs de référence pour les demandes de soutien et les dossiers de projet à soumettre ; les dossiers doivent comporter des scénarios et des analyses de risques, avec des catalogues de mesures en cas de risques, des scénarios d'abandon ou des possibilités d'utilisation alternative des investissements en cas de réorientation du projet.
- Inscription dans le contrat de subventionnement de points de sortie (possibilités pour la Confédération de se retirer), en lien avec les obligations de reporting et de préférence avec des étapes clairement définies
- Plan de versements pour chaque phase, en fonction de l'avancement du projet
- Conclusion éventuelle de sûretés en faveur de la Confédération

Les points de sortie suivants entrent particulièrement en ligne de compte en fonction du soutien (éventuellement financier) de la Confédération :

- Requêtes ou projets soumis insuffisants : abandon du soutien financier
- Violation de dispositions légales
- Non-respect des conditions contractuelles ou non-réalisation des objectifs ou des étapes définies : renoncement au versement des tranches suivantes qui ont été convenues, éventuellement révocation de la décision d'octroi de l'aide financière et demande de restitution des montants

déjà versés (il importe de fixer une étape clé avant une phase importante d'investissement, p. ex. avant le début des travaux ou d'une phase intense de recrutement de personnel)

- Abandon du projet d'un commun accord, avec un plan de liquidation et de valorisation dûment convenu.

Ces points de sortie doivent être définis précisément dans le contrat de subventionnement. Il est au moins aussi important de déterminer la marche à suivre si un point de sortie défini devait se concrétiser. La manière dont le projet sera contrôlé dans un tel cas, mis à l'arrêt et abandonné en évitant des coûts supplémentaires (en l'absence de solution alternative de financement) doit être clairement établie. C'est la seule façon de s'assurer que ces points de sortie sont effectivement réalisables et que la Confédération ne devra pas continuer malgré tout à verser des fonds pour éviter des dommages plus importants (dommages financiers, dégâts d'image, etc.).

6.2 (Autres) acteurs

Les principaux acteurs d'une future exposition nationale sont l'entité responsable (comité d'organisation), les cantons et communes hôtes, la Confédération et la CdC.

6.2.1 Rôles de l'entité responsable et des autres acteurs

La répartition des rôles entre les acteurs cités pourrait – **de l'avis de la Confédération**, conformément à l'approche « *bottom-up* » souhaitée – se présenter ainsi :

- **Entité responsable (responsabilité principale)** : la responsabilité de la planification, de la réalisation et du financement de l'exposition nationale incombe à l'entité responsable. Dans la phase préparatoire, c'est elle qui se charge de la conception du contenu, qui procède aux clarifications utiles avec les autres acteurs, et qui assure le financement et la couverture des risques (voir ch. 6.2.2). Elle réalise l'exposition nationale et endosse la responsabilité de la remise en état et de l'évaluation finale.
- **Cantons et communes hôtes (soutien, coresponsabilité)** : les cantons et communes hôtes sont invités à endosser une part de responsabilité centrale dans l'exposition nationale. C'est là la condition d'un éventuel soutien de la Confédération (voir paragraphe suivant). Ils doivent assurer le soutien et le cofinancement (participation aux risques comprise), définir les conditions et les charges et participer aux différentes phases. Ils peuvent s'investir dans l'entité responsable. Par leur engagement sur le plan des idées et des finances, ils assurent l'ancrage régional de la manifestation.
- **Confédération (soutien)** : le rôle de soutien de la Confédération sur le plan des idées et des finances est décrit en détail au ch. 6.1. La Confédération demande pour son éventuel soutien financier que les cantons et communes hôtes assurent une part de responsabilité adéquate et une participation financière substantielle.
- **Conférence des gouvernements cantonaux (partenariat)** : la CdC accompagne le processus de planification d'une future exposition nationale en tant que partenaire politique de la Confédération et soutient les initiatives sur le plan des idées ; à ce titre, elle émet des avis et des recommandations (p. ex. dans le cadre de la sélection ; voir ch. 8).

6.2.2 Gouvernance, financement et partage des risques

La responsabilité d'un concept de gouvernance et de financement adéquat (partage des risques inclus) revient à l'entité responsable.

En matière de gouvernance, il convient d'accorder une attention particulière aux éléments suivants :

- **L'entité responsable doit être dotée d'une forme juridique appropriée.** Il y a lieu ici de tenir compte des recommandations formulées par le CDF dans son rapport d'enquête sur Expo.01/02 au sujet de la forme juridique d'un tel organisme, plus précisément sur les avantages et les inconvénients respectifs de l'association et de la société anonyme (leçon 3 ; voir annexe, ch. 12.2)²⁵.
- **Les structures d'organisation et de direction** doivent être adaptées à la complexité du projet. Il importe de tenir compte des recommandations du rapport d'enquête du CDF sur Expo.01/02 (leçons 9 à 12 ; voir annexe ch. 12.2).
- **Les rôles, les compétences, les responsabilités, l'implication et le droit de regard des acteurs concernés** doivent être définis. Pour ce qui est de la Confédération, les explications données à ce sujet dans le présent rapport sont à prendre en compte (voir ch. 6.1).

En ce qui concerne le financement et les risques, il convient d'accorder une attention particulière aux éléments suivants :

- Le financement devrait pour l'essentiel être assuré par les entrées, les recettes publicitaires, les contributions des sponsors, les contributions de tiers et celles des pouvoirs publics. Il convient d'élaborer **un budget réaliste et robuste** (voir à ce sujet les recommandations formulées par le CDF dans son rapport d'enquête sur Expo.01/02, leçons 7, 15, 16, 19 et 20 ; voir annexe, ch. 12.2).
- Différents risques (financiers) sont inhérents à une exposition nationale²⁶. Cela impose de développer des scénarios (notamment un scénario optimiste et un scénario pessimiste). Le **partage des risques** (autrement dit l'éventuelle prise en charge du déficit et la responsabilité) doit être défini en conséquence : l'entité responsable assume entièrement le risque financier. La responsabilité patrimoniale et la couverture des risques lui incombent. Le cas échéant, les cantons et communes hôtes pourraient, dans le cadre de leur soutien financier, participer à la couverture des risques par une contribution plafonnée.
- Il importe d'adopter une **gestion des risques** permettant de tirer parti des opportunités tout en faisant face aux risques de manière appropriée.
- Il convient de définir comment traiter un éventuel résultat financier positif.

La collaboration entre les acteurs (compétences, responsabilités, coordination, implication, droit de regard, financement, partage des risques, politique en matière de durabilité) doit être définie par contrat.

6.2.3 Coordination avec les cantons et communes hôtes

La responsabilité de l'implication des cantons et communes hôtes incombe à l'entité responsable. Celle-ci doit être consciente de la nécessité d'être particulièrement attentive à l'harmonisation du calendrier et des contenus avec les cantons et communes hôtes, et ce très tôt dans l'organisation. Les cantons et communes hôtes décident s'ils veulent promouvoir « leurs » projets et le cas échéant de quelle manière. Il appartient à l'entité responsable d'obtenir leur engagement formel ou leur déclaration d'intention (voir ch. 8.3.1). Les cantons et communes hôtes doivent veiller à réunir suffisamment tôt les conditions nécessaires au respect de leurs engagements, en particulier à disposer des bases légales et des décisions financières ad hoc (des procédures qui prennent normalement passablement de temps). À noter :

- Le soutien apporté à l'Expo doit jouir d'un consensus politique au sein des cantons et communes hôtes.
- Un soutien financier requiert une base légale.

²⁵ Voir Expo.01/02 : Un mandat à responsabilité illimitée – Étude spéciale concernant l'Exposition nationale au Pays des Trois-Lacs, Contrôle fédéral des finances CDF, Berne 2005.

²⁶ Par exemple les déficits, les retards dont résulte un surcroît de charges, les modifications de projet ayant un impact financier, les erreurs de gestion, les nouvelles charges et exigences résultant de lois ou de réglementations étatiques, les risques inhérents à la responsabilité civile et administrative ainsi que les cas de force majeure (pandémies, interdiction des voyages, faits de guerre, etc.).

- Au vu de l'importance des montants en jeu, les décisions relatives aux contributions financières doivent être approuvées par les parlements, voire par la population.

L'appui des cantons et des communes ainsi que de la population des régions organisatrices est essentiel pour un projet d'Expo. Et la Confédération n'apportera pas son soutien à un projet qui ne peut pas compter sur l'appui des cantons et communes hôtes (voir ch. 6.1). Il est dès lors important que l'entité responsable joigne au dossier de projet, destiné à la Confédération et à la CdC, les décisions de soutien financier arrêtées par les cantons et les communes hôtes (ou au moins leurs déclarations d'intention en la matière) (voir ch. 8.3.1).

7 Démarche

Ce chapitre aborde en particulier les différentes étapes indispensables de la procédure pour la Confédération (voir ch. 7.1), la participation de l'Assemblée fédérale (voir ch. 7.2) et les possibilités de s'exprimer données à la population (voir ch. 7.3) dans le contexte d'une future exposition nationale.

7.1 Étapes de la procédure

Les mesures préparatoires suivantes sont nécessaires dans le cas où la Confédération s'engagerait à soutenir financièrement une Expo : (a) l'élaboration et l'adoption d'une base légale formelle assortie au besoin d'une ordonnance, y compris les arrêtés du Conseil fédéral et les débats et décisions parlementaires que cela implique, (b) les processus d'examen et, si nécessaire, de sélection (voir ch. 8) et (c) le processus relatif à un éventuel soutien financier, y compris la décision de principe du Conseil fédéral (voir ch. 3.4), le message du Conseil fédéral relatif au financement, le débat parlementaire et la décision des Chambres (sur un crédit d'engagement), et le contrat de subventionnement. Une fois ces mesures préparatoires réalisées, la Confédération pourra jouer son rôle de soutien et accompagner un projet d'Expo, en assurant la surveillance, conseiller (techniquement) les intervenants et soutenir le projet.

Voici à quoi pourrait ressembler un calendrier provisoire des étapes (compte tenu des diverses réserves présentées ci-après) :

- Décision de principe du Conseil fédéral sur l'engagement financier de la Confédération
En cas de décision de principe positive du Conseil fédéral :
- **En l'espace de quatre à cinq ans** : préparation du soutien financier de la Confédération :
 - Création des bases légales nécessaires (base légale formelle assortie au besoin d'une ordonnance)
 - Mise en œuvre des processus d'examen et, si nécessaire, de sélection
 - Message du Conseil fédéral relatif au financement et décision du Parlement sur le crédit d'engagement
- **Ensuite** : préparation et réalisation de l'exposition nationale

Ce calendrier est soumis à plusieurs réserves susceptibles d'entraîner des retards :

Le Conseil fédéral entamera les éventuels préparatifs d'un soutien financier de la Confédération dans le contexte de sa décision de principe sur ce soutien, en particulier en vue de créer les bases légales nécessaires, un processus qui pourrait prendre encore plus de temps en cas de référendum. L'éventualité d'un processus de sélection doit être abordée dans les bases légales à créer.

Le nombre d'organisations responsables participant au processus d'examen et à l'éventuel processus de sélection est un facteur déterminant pour le calendrier envisagé. Moins il y en a et plus l'ensemble du processus est court (et inversement). Il est possible que les organisations à la tête des différentes initiatives s'accordent sur un projet commun ou qu'elles organisent elles-mêmes (ou avec les cantons)

la sélection d'un projet. Avec une seule proposition de projet d'Expo (ou demande de financement), l'ensemble du processus serait simplifié et considérablement raccourci.

Il faut en outre tenir compte du fait que les bases légales nécessaires au financement d'une exposition nationale doivent également être créées aux échelons communal et cantonal, que les décisions correspondantes doivent être prises et qu'elles peuvent devoir passer en votation populaire. La responsabilité de la coordination avec les cantons et communes hôtes incombe à l'entité responsable (voir ch. 6.2.3). Les planifications qui en résultent et l'enchaînement des étapes ont des conséquences sur l'ensemble du processus.

7.2 Participation de l'Assemblée fédérale

Le Parlement fédéral participe à la procédure d'organisation d'une future exposition nationale par l'intermédiaire des décisions portant sur la création d'une base légale formelle au plan fédéral ainsi que sur l'éventuelle participation financière de la Confédération (voir ch. 7.1).

7.3 Avis de la population

La procédure d'organisation d'une future exposition nationale doit aussi offrir à la population la possibilité de s'exprimer de manière appropriée, en particulier dans les régions organisatrices. Le référendum financier au niveau cantonal et communal, d'une part, le lui permet. Des votations populaires sur les contributions financières sont par conséquent possibles dans les cantons et communes hôtes (voir ch. 6.2.3). D'autre part, la réalisation d'enquêtes et d'analyses permet de prendre le pouls de la population vis-à-vis d'une exposition nationale. La responsabilité de prendre l'avis de la population et d'en tenir compte, avec les travaux de planification que cela implique, incombe à l'entité responsable (avec les cantons et communes hôtes).

La population et les groupes d'intérêts auront en outre la possibilité de s'exprimer sur le sujet lors d'une consultation relative aux bases légales nécessaires au niveau fédéral en vue de l'organisation d'une Expo (voir ch. 5).

8 Considérations relatives aux processus d'examen et de sélection

Si la Confédération décide de soutenir financièrement un projet d'exposition nationale, elle doit pouvoir disposer des bases légales nécessaires (base légale formelle assortie au besoin d'une ordonnance). À ce stade, celles-ci restent encore à créer. En outre, il s'agira préalablement d'analyser et de démontrer l'adéquation et la faisabilité d'un tel projet. Au terme de cette analyse, si plusieurs projets satisfont aux critères définis, il faudra procéder à une sélection.

Les considérations relatives aux processus d'examen et de sélection sont présentées ci-après. Les présentes explications (et celles qui figurent dans les annexes correspondantes) servent de base de discussion et n'ont pas pour but de définir dès à présent la teneur des bases légales à créer.

Une décision positive du Conseil fédéral concernant son intention de participer au financement de l'Expo constitue une condition préalable à la mise en œuvre des processus d'examen et, si nécessaire, de sélection (voir ch. 7.1).

8.1 Déroutement possible des processus d'examen et de sélection

Les processus d'examen et, si nécessaire, de sélection se déroulent en quatre phases :

- **Phase 1 (ébauche du projet)** : l'entité responsable présente une ébauche du projet afin d'exposer son idée.
- **Phase 2 (processus d'examen)** : l'entité responsable soumet un dossier de projet (y compris une analyse succincte de la faisabilité et des risques) selon des exigences prédéfinies. Le dossier de projet est examiné sur la base de critères de qualification prédéfinis.
- **Phase 3 (éventuel processus de sélection)** : si plusieurs projets répondent aux critères de qualification, une sélection est faite sur la base de critères de sélection prédéfinis.
- **Phase 4 (étude de faisabilité approfondie)** : le projet (retenu) est soumis à une étude de faisabilité approfondie.

Ces quatre phases sont examinées plus en détail ci-dessous. Une vue d'ensemble des étapes et des responsabilités figure en annexe (voir ch. 12.3).

8.2 Phase 1 : ébauche du projet

L'ébauche du projet a d'abord pour but de fournir à la Confédération des informations sur le projet d'Expo de l'entité responsable et sur son état d'avancement. Elle livre en outre à la Confédération et à la CdC des informations sur l'éventail présumé des candidats et des entités responsables. L'invitation à déposer une ébauche du projet et les délais sont communiqués conjointement par la Confédération et la CdC. L'ébauche du projet doit tenir compte des indications schématiques données en la matière (propositions de contenus et de présentation en annexe, ch. 12.4). L'entité responsable remet l'ébauche de son projet, après quoi la Confédération vérifie si tous les éléments requis sont disponibles et demande au besoin un complément d'information. Ensuite, la Confédération (le groupe de travail interdépartemental) et la CdC invitent l'entité responsable à présenter l'ébauche de son projet, ce qui permet de lui poser des questions et de lui donner un premier avis. À ce stade, il n'y a pas encore d'examen détaillé du projet (ni de sélection). L'évaluation détaillée qui intervient plus tard se fonde sur un dossier de projet plus complet (voir ci-dessous).

8.3 Phase 2 : processus d'examen

Le processus d'examen, qui va du dépôt d'un dossier de projet à son examen, se fonde sur une base légale restant encore à créer. Il fait l'objet d'un suivi conjoint de la Confédération et de la CdC et se divise en plusieurs étapes décrites en détail ci-après.

8.3.1 Dossier de projet de l'entité responsable

L'entité responsable soumet à la Confédération et à la CdC un dossier de projet accompagné d'une demande de financement. Un aide-mémoire²⁷ dresse les exigences en la matière. Le délai entre l'invitation et le dépôt du dossier est défini d'entente avec l'entité responsable.

Le dossier de projet précise ou développe l'ébauche du projet. Il doit démontrer le professionnalisme avec lequel le projet peut être mené, la capacité de risque de l'entité responsable, le soutien offert par les cantons et communes hôtes (tout au moins des déclarations d'intention portant sur des contributions financières substantielles) et l'existence des bases légales requises ou la possibilité de les créer rapidement. L'entité responsable et son projet doivent bénéficier d'un large soutien de la part d'institutions et d'organisations issues des milieux politiques, culturels et économiques et de la société civile, ainsi

²⁷ Description détaillée des informations demandées pour chaque thème fondée sur une base légale encore à créer.

que de celle des cantons et communes hôtes, et il y a lieu de s'assurer que ces partenaires permettront la réussite du projet.

Le projet doit être conçu et structuré de manière à contribuer à l'identité, à la cohésion et à la culture nationales ainsi qu'au positionnement de la Suisse dans le monde, tout en constituant un atout pour le présent et pour l'avenir (voir ch. 2). Le dossier de projet doit tenir compte de ces aspects et comprendre les éléments suivants (dont une description figure en annexe, ch. 12.5) :

- Conception du contenu de la manifestation et objectifs mesurables
- Dimension sociétale et questions d'avenir
- Dimension culturelle et plus-value du projet en la matière
- Respect de l'environnement, durabilité et héritage (point fort développé ci-après)
- Plan directeur pour l'exposition nationale
- Structure d'organisation et de direction de l'entité responsable (voir ch. 6.2.2) incluant les qualifications des membres de l'équipe et la stratégie relative à la collaboration entre les acteurs et à leur participation
- Responsabilités
- Budget global et plan financier incluant les éventuels besoins de financement par la Confédération
- Garanties de financement (ou au moins déclarations d'intention) des cantons et communes hôtes ainsi que d'autres partenaires importants
- Controlling et surveillance financière
- Analyse des risques, gestion de crise et stratégies de sortie
- Concepts en matière de transports, d'énergie et de sécurité
- Concept d'évaluation finale
- Coordination avec d'autres manifestations de grande envergure prévues

En ce qui concerne le dossier de projet à soumettre, une exigence centrale est constituée par la réalisation d'une **analyse de faisabilité et des risques** destinée à démontrer la faisabilité de principe du projet. Dans un premier temps, il est demandé une analyse succincte, qui doit aider les responsables du projet et les décideurs à prendre des décisions étayées et à identifier les problèmes potentiels à un stade précoce. Ce n'est qu'une fois qu'un projet a été jugé adéquat (et sélectionné, s'il y a plusieurs projets) qu'une étude de faisabilité approfondie sera requise (voir phase 4 ; ch. 8.5).

On attend de cette analyse succincte qu'elle offre une première appréciation du projet et de ses différents concepts. L'analyse de la faisabilité et des risques revêt la forme d'une expertise externe neutre, financée par l'entité responsable. Elle doit permettre de déterminer la pertinence des réflexions conceptuelles qui sous-tendent l'organisation de l'exposition nationale et la faisabilité de cette dernière dans les conditions générales données. L'expertise doit notamment évaluer le projet sous l'angle de sa finalité, de sa faisabilité technique, économique et financière, organisationnelle et environnementale, ainsi que du soutien dans la région organisatrice (ou les régions organisatrices) ; elle doit également contenir une analyse des risques (une description à ce sujet figure en annexe, ch. 12.6). L'expertise est jointe au dossier de projet.

Les services spécialisés de la Confédération se prononceront également sur l'analyse de la faisabilité et des risques dans le cadre de l'examen du dossier de projet une fois celui-ci soumis à la Confédération (voir ch. 8.3.2).

Point fort : respect de l'environnement, durabilité et héritage

La question de la protection de l'environnement, de la durabilité et de l'héritage d'une exposition nationale revêt une signification particulière dès lors qu'elle bénéficie du soutien de la Confédération. L'importance d'intégrer les préoccupations environnementales très tôt dans un tel projet est aussi soulignée dans le rapport du CDF²⁸. Une exposition nationale doit contribuer à la réalisation des objectifs de la Confédération en matière de développement durable²⁹. Sa conception doit tenir compte de la durabilité écologique, sociale et économique et respecter les exigences légales en la matière (p. ex. loi fédérale du 1er juillet 1966³⁰ sur la protection de la nature et du paysage). Elle doit laisser en héritage des améliorations qui continueront de déployer leurs effets au-delà de la durée de la manifestation.

Il convient de porter une attention particulière aux domaines suivants :

- *Patrimoine culturel et identité* : une exposition nationale peut contribuer à préserver, consolider et développer le patrimoine culturel de la Suisse, notamment par la création ou la présentation d'éléments culturels, d'installations, d'œuvres d'art, de performances, de représentations historiques, etc.
- *Développement social et culturel* : une exposition nationale peut favoriser l'intégration sociale, l'échange interculturel et le sentiment d'appartenance. Il est possible d'amener les gens à se rencontrer pour échanger des idées et découvrir de nouvelles perspectives en organisant des manifestations culturelles, des programmes de formation, des ateliers et des débats publics. Une telle approche peut contribuer à un développement social et culturel durable.
- *Dimension écologique* : une exposition nationale doit être organisée dans le respect de l'environnement. Il faut éviter de porter atteinte à la nature et au paysage et accorder beaucoup d'importance à une utilisation respectueuse des ressources naturelles. Une Expo peut également constituer une plateforme de sensibilisation permettant de relever des défis écologiques, de susciter une prise de conscience et de présenter des solutions innovantes. Elle peut conduire à une conscience écologique accrue et renforcer l'initiative individuelle et collective en faveur d'une gestion durable des ressources.
- *Infrastructures* : une exposition nationale peut contribuer au développement ou à l'amélioration des infrastructures physiques des régions concernées, par exemple par la construction ou la modernisation des sites des manifestations, des accès, des espaces publics et des installations touristiques. Après l'exposition, les infrastructures améliorées pourront être utilisées par la population et pour de nouvelles manifestations. Il faut s'abstenir de construire de nouvelles infrastructures qui ne pourront plus être utilisées ou valorisées d'une autre manière après l'exposition.
- *Développement économique* : une exposition nationale peut avoir une influence positive sur le développement économique en Suisse, par exemple dans les domaines du tourisme, de l'événementiel, de la promotion économique, de la coopération transfrontalière, etc.

8.3.2 Examen du dossier

Pour l'examen du dossier déposé, un concept décrivant le processus d'examen (et au besoin le processus de sélection ; voir ci-dessous) est élaboré selon une base légale encore à créer. Comme il constitue la base de l'examen du dossier, il doit être finalisé déjà durant la phase précédant l'invitation à soumettre un dossier. Ce concept d'examen indique les documents et informations à remettre avec le dossier de projet et définit les critères de qualification (voir annexe ch. 12.7) qui seront utilisés pour l'évaluation. Il précise en outre qui est responsable de l'examen du dossier, selon quels critères la sélection est effectuée, comment les résultats sont documentés et comment la décision finale est prise. Les processus

²⁸ Voir Expo.01/02 : Un mandat à responsabilité illimitée – Étude spéciale concernant l'Exposition nationale au Pays des Trois-Lacs, Contrôle fédéral des finances CDF, Berne 2005.

²⁹ Voir p. ex. la stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable (actuellement : Stratégie pour le développement durable 2030, Conseil fédéral suisse, Berne 2021) ou les futures stratégies en la matière.

³⁰ RS 451

d'examen et de sélection doivent être transparents, objectifs et cohérents. L'unité administrative compétente est responsable de l'élaboration du concept d'examen. Côté Confédération, le Conseil fédéral approuve le concept après sa consolidation avec la CdC.

L'examen du dossier est ensuite réalisé conformément à ce concept. Les services compétents de la Confédération analysent les différents concepts (p. ex. en matière de transports) et l'analyse succincte de faisabilité et des risques qui composent le dossier. Au besoin, des documents supplémentaires sont demandés à l'entité responsable. La durée de ces analyses dépend de l'envergure des projets et du nombre de dossiers déposés.

Au terme de l'examen du dossier, l'unité administrative compétente pour l'examen des dossiers établit un rapport d'examen (pour chaque projet) qui résume les analyses spécifiques réalisées et permet autant que possible de comparer les dossiers soumis. La Confédération (groupe de travail interdépartemental) et la CdC approuvent les rapports d'examen.

8.4 Phase 3 : processus de sélection éventuel

Dans leur prise de position commune du 29 juin 2022, le Conseil fédéral et la CdC ont déclaré que « [...] si plusieurs initiatives voient le jour pour l'organisation d'une exposition nationale, la Confédération et les cantons seraient favorables à un dialogue entre les organes responsables afin de nouer une collaboration ou d'opérer un regroupement de projets. Si plusieurs initiatives devaient prendre la forme de projets concrets, la question d'une procédure de sélection se poserait. ».

Au moment de la rédaction du présent rapport, plusieurs initiatives ont été lancées en vue de la tenue d'une exposition nationale. Il est possible que les entités responsables des différentes initiatives s'accordent sur un projet commun ou qu'elles organisent elles-mêmes (ou avec les cantons) la sélection d'un projet, rendant ainsi inutile une sélection ultérieure (phase 3). Mais si, le moment venu (voir ch. 7), on compte encore plusieurs candidatures ou si plusieurs dossiers de projet déposés remplissent les critères de qualification, il sera nécessaire de procéder à une sélection. Il revient à la Confédération, en collaboration avec la CdC, de coordonner le processus de sélection. Un jury est institué en vue de la sélection du projet gagnant.

Le jury est composé de personnalités reconnues issues de différents domaines. Il examine les dossiers de projet sur la base des critères de sélection définis dans le concept d'examen (voir ch. 8.3.2). Il juge les projets sur la base des examens de dossiers (voir ch. 8.3.2) ainsi qu'au besoin, de l'avis technique des cantons, et évalue principalement leur contenu, leur conception artistique et leur intérêt social. Une fois sa décision arrêtée, il rédige un rapport d'évaluation et soumet au Conseil fédéral un classement assorti de recommandations relatives au soutien de la Confédération. La CdC émet ensuite une recommandation politique à l'intention du Conseil fédéral sur la base de l'évaluation du jury³¹. Elle peut émettre une recommandation politique à l'intention du Conseil fédéral même s'il n'y a qu'un seul projet soumis. Le Conseil fédéral décide du projet gagnant sur la base de cette recommandation, sans pour autant être tenu par cette dernière.

La composition du jury doit répondre à certaines exigences en matière d'expertise technique, de diversité, d'indépendance, de communication et de coopération, ainsi que de confidentialité. Les tâches du jury doivent inclure l'évaluation des dossiers de projet, la comparaison des projets et la rédaction d'un rapport d'évaluation assorti de recommandations au Conseil fédéral (voir annexe, ch. 12.8).

8.5 Phase 4 : étude de faisabilité approfondie

Lorsqu'un projet aura été sélectionné, il sera soumis à une étude de faisabilité technique approfondie tenant compte des conclusions du rapport d'enquête du CDF sur Expo.01/02. Dans ce rapport, le CDF

³¹ Les prises de position de la CdC requièrent toujours l'approbation de 18 gouvernements cantonaux.

énumère les éléments fondamentaux à examiner dans le cadre d'une étude de faisabilité. Ces éléments sont le contexte institutionnel, l'analyse de marché, la stratégie de développement, les concepts de programmation, d'organisation et des effectifs, le plan des constructions et de l'aménagement des sites, le plan des coûts et du financement et le calcul des prévisions³². Les exigences et consignes spécifiques pour l'étude de faisabilité approfondie sont définies dans le concept d'examen (voir ch. 8.3.2). Les services spécialisés de la Confédération examinent à nouveau l'étude de faisabilité approfondie et en vérifient la plausibilité.

9 Organisation ad hoc de la Confédération

L'accompagnement d'une future exposition nationale exige de la part de la Confédération une organisation appropriée.

Au sein de l'administration fédérale et jusqu'à la décision de la Confédération relative au soutien d'un projet, c'est le DEFR et, au sein de ce dernier le SECO, qui assument la responsabilité des travaux qu'exige l'accompagnement d'une exposition nationale (voir ch. 3.5). Pour s'acquitter des tâches qui lui incombent, le DEFR (SECO) a besoin de ressources humaines et financières. Il faut vérifier périodiquement si les ressources nécessaires peuvent être couvertes par des compensations internes.

La phase initiale inclut différentes tâches à l'échelon fédéral : l'accompagnement des initiatives sur le plan des idées, la communication de la Confédération et l'élaboration des conditions de l'engagement de cette dernière, ainsi qu'au besoin les travaux préparatoires en vue de la création de bases légales, la conception des processus d'examen et, si nécessaire, de sélection, sans oublier la préparation d'un éventuel message de financement.

Du côté de la Confédération, les tâches sont gérées durant la phase initiale par l'unité administrative responsable (SECO) et réalisées dans le cadre des structures et processus d'organisation ordinaires. Les travaux sont suivis et soutenus au plan stratégique par un groupe de travail interdépartemental (GTID) et au plan opérationnel par un groupe de travail opérationnel. Ces organes veillent à ce que les compétences des offices fédéraux concernés soient prises en compte et coordonnent au besoin le soutien technique des offices.

Le Conseil fédéral décidera en temps voulu – et en fonction de sa décision de principe sur un soutien financier de la Confédération – d'une organisation interne dédiée à l'accompagnement de l'exposition nationale au cours des phases suivantes. Il tiendra compte à cet égard des leçons d'Expo.01/02 (voir annexe, ch. 12.2).

³² Voir Expo.01/02 : Un mandat à responsabilité illimitée – Étude spéciale concernant l'Exposition nationale au Pays des Trois-Lacs, Contrôle fédéral des finances CDF, Berne 2005, p. 34.

Partie C : Conclusions et conséquences

10 Conclusions

Le présent rapport approfondit les conditions-cadre d'une future exposition nationale et fournit les bases dont il convient de tenir compte lors de l'organisation et de la réalisation d'une Expo. On recense à ce jour quatre initiatives visant la tenue d'une exposition nationale. Ses buts et sa date d'organisation font actuellement l'objet de discussions (politiques) animées. Si une Expo peut renforcer la cohésion de la Suisse, c'est aussi l'occasion de mettre en évidence des perspectives d'avenir et d'en discuter. Sur le fond, le Conseil fédéral est favorable à l'organisation d'une exposition nationale, mais il a précisé qu'en raison d'une situation financière tendue, il pourrait se prononcer sur un éventuel engagement financier au plus tôt en 2028. En cas de décision de principe positive sur la question du financement, il engagera ensuite les préparatifs nécessaires, notamment la création des bases légales : le soutien financier d'un projet d'Expo par la Confédération exige en effet des bases légales, qui restent pour l'heure encore à créer (une base légale formelle assortie au besoin d'une ordonnance).

Dans son rôle de soutien sur le plan des idées et, le cas échéant, des finances qu'elle a prévu d'endosser, la Confédération peut exercer une influence active sur une Expo et sa réussite tout en limitant les risques pour elle. La responsabilité principale incombe à l'entité responsable, qui doit aussi s'assurer de la participation des cantons et communes hôtes au projet (et qu'ils prennent les dispositions nécessaires).

Un processus d'examen et, si nécessaire, de sélection en plusieurs étapes permet de garantir qu'un projet d'Expo soutenu par la Confédération répond à certaines exigences. Ce processus doit être défini dans les bases légales encore à créer.

La planification (générale) de la procédure est soumise à certaines contraintes. Après une décision de principe du Conseil fédéral concernant l'engagement financier, environ quatre à cinq années sont nécessaires avant que le Parlement ne puisse prendre une décision quant à un crédit d'engagement (voir ci-dessous). Avec une seule proposition de projet d'Expo ou demande de financement, l'ensemble du processus serait simplifié et considérablement raccourci.

L'organisation ad hoc de la Confédération dépendra de la définition finale de son rôle. Le Conseil fédéral se prononcera en temps voulu et la Confédération s'organisera en conséquence.

Trois étapes clés se dégagent des réflexions exposées jusqu'ici :

(1) Décision de principe sur l'engagement financier : le Conseil fédéral se prononce sur un éventuel engagement financier de la Confédération en faveur d'un projet d'Expo et entame, par la suite les autres préparatifs, en particulier la création des bases légales nécessaires.

En cas de décision positive sur l'engagement financier de la Confédération, les étapes suivantes sont prévues :

(2) Préparation du soutien financier de la Confédération :

- **Création des bases légales :** il importe de créer une base légale formelle assortie au besoin d'une ordonnance.

- **Processus d'examen et de sélection** : les processus d'examen et, si nécessaire, de sélection d'un projet se déroulent en plusieurs phases :
 - Phase 1 : ébauche du projet (qui doit avoir été remise à l'étape précédente)
 - Phase 2 : processus d'examen sur la base du dossier de projet et selon les critères de qualification (conception du contenu et objectifs ; structure d'organisation et de conduite ; communication et gestion des parties prenantes ; planification de la procédure / plan directeur ; financement, y compris le montant des aides financières demandées ; concepts détaillés ; analyse de faisabilité et des risques ; respect de l'environnement, durabilité et héritage)
 - Phase 3 : éventuel processus de sélection au cours duquel un jury évalue le contenu, la conception artistique et l'intérêt sociétal des projets
 - Phase 4 : étude de faisabilité approfondie du projet (sélectionné)
- **Arrêté de financement du Parlement** : le Parlement décide d'un éventuel soutien financier de la Confédération sous la forme d'un crédit d'engagement.

(3) Préparation et réalisation de l'exposition nationale : l'exposition nationale pourrait ensuite être préparée puis réalisée.

11 Conséquences sur l'état du personnel et des finances

Voici les informations disponibles pour l'heure concernant les conséquences financières pour la Confédération :

Pendant la phase initiale (jusqu'à une décision de financement du Conseil fédéral) : les préparatifs de cette phase nécessitent des ressources humaines et matérielles, dont il convient de vérifier périodiquement si elles peuvent être couvertes par des compensations internes.

Après la phase initiale : les besoins des phases ultérieures dépendent de l'évolution du dossier. Ils se présentent ainsi :

- Contribution (financière) éventuelle à un projet d'Expo
- Besoins de la Confédération en ressources humaines et matérielles pour l'accompagnement et la surveillance d'un projet

Le sujet de l'exposition nationale peut être intégré dans les instruments de planification et budgétaires de la Confédération (p. ex. programme de législature, planification financière, budget) au moyen d'arrêtés du Conseil fédéral. La nécessité pour les entités responsables (et pour les cantons et les communes) de prévoir des investissements préalables supplémentaires est laissée à leur appréciation.

12 Annexes

12.1 Groupes de travail

Groupe de travail interdépartemental (GTID) et groupe de travail opérationnel (GT opérationnel)			
Département	Office/unité administrative	GTID	GT opérationnel
Chancellerie fédérale (ChF)	État-major	X	
Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)	Présence Suisse	X	X
Département fédéral de l'intérieur (DFI)	Office fédéral de la culture (OFC)	X	X
Département fédéral des finances (DFF)	Administration fédérale des finances (AFF)	X	X
Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)	Office fédéral du développement territorial (ARE)	X	X
	Office fédéral de l'environnement (OFEV)	X	X
	Office fédéral de la communication (OFCOM)	X	X
	Office fédéral des transports (OFT)	X	X
	Office fédéral de l'aviation civile (OFAC)	X	X
Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)	Défense	X	X
	Office fédéral du sport (OFSP)	X	X
	Secrétariat général (SG)	X	X
Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFER)	Secrétariat général (SG)	X	
	Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Direction de la promotion économique	X	X
Conférences intercantionales			
	Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)		X
	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP)		X
	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), représentée par la Conférence des commandantes et commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS)		X

Le Département fédéral de justice et police (DFJP) n'est pas représenté dans les groupes de travail.

12.2 20 leçons du rapport du CDF sur Expo.01/02

Leçon³³	Prise en compte
Leçons à propos des décisions stratégiques de la phase initiale	
1. Si la Confédération donne pour mandat d'organiser une exposition nationale, elle accède, de fait, à une responsabilité politique et financière illimitée.	La Confédération définit explicitement son rôle, qui n'est pas celui de mandant, mais de soutien, et prend des mesures pour ne pas se retrouver dans l'obligation de verser des contributions supplémentaires pour des raisons politiques ou morales (voir ch. 6.1).
2. L'accompagnement stratégique, par la Confédération, des grandes manifestations doit s'effectuer au plus haut niveau.	Le moment venu, la Confédération doit s'organiser en conséquence (voir ch. 9).
3. Lors du choix d'une forme juridique pour l'organisme responsable d'une grande manifestation, il faut prendre en compte les critères suivants : intégration des partenaires, flexibilité, conditions de responsabilité, adéquation pour l'obtention de capitaux.	L'entité responsable doit être dotée d'une forme juridique appropriée (voir ch. 6.2.2).

³³ Tiré de : Expo.01/02 : Un mandat à responsabilité illimitée – Étude spéciale concernant l'Exposition nationale au Pays des Trois-Lacs, Contrôle fédéral des finances CDF, Berne 2005, p. 99-105.

Rapport sur les conditions-cadre d'une exposition nationale

4. Une importance centrale doit être accordée aux études de faisabilité lors de la décision d'organiser ou non un grand projet.	Ce point est pris en compte dans les processus d'examen et de sélection (voir ch. 8).
5. Pour une grande manifestation, le choix du concept de projet et celui de l'emplacement doivent être interprétés comme étant des décisions sur l'ampleur des risques à courir.	
Leçons à propos du professionnalisme dans la mise en œuvre	
6. La Confédération doit prévoir des ressources en personnel suffisantes pour l'accompagnement et la surveillance d'un grand projet. Les compétences sont à régler, de manière détaillée, dans les cahiers des charges.	À prendre en compte dans l'organisation ad hoc de la Confédération (voir ch. 9). Celle-ci doit être dotée de ressources suffisantes.
7. L'externalisation partielle du budget n'est admissible qu'à condition de passer des accords contraignants en la matière.	À prendre en compte dans le budget de l'entité responsable (voir ch. 6.2.2).
8. Un temps d'arrêt doit être introduit après la conception d'une idée de projet, ceci dans l'objectif d'en tester la faisabilité et d'en fonder l'organisation.	Ce point est pris en compte dans les processus d'examen et de sélection (voir ch. 8).
9. Il ne faut pas abuser des structures de milice et de mandat.	À prendre en compte dans les structures d'organisation et de conduite de l'entité responsable (voir ch. 6.2.2).
10. Il faut opérer une séparation claire entre la conduite stratégique, la gestion opérationnelle du projet et la responsabilité d'un secteur des opérations.	
11. Il faut éviter le risque d'asymétrie de l'information entre les niveaux stratégique et opérationnel.	
12. Une équipe conçue sur mesure est nécessaire pour chaque phase d'une exposition.	
Leçons à propos de l'exécution des études de faisabilité	
13. L'ensemble des études de faisabilité d'un grand projet doit couvrir tous les aspects fondamentaux du projet.	Ce point est pris en compte dans les processus d'examen et de sélection (voir ch. 8).
14. Dans le cadre d'études de faisabilité, le projet doit être comparé avec des manifestations semblables et/ou passées.	
Leçons à propos du rôle du sponsoring	
15. Pour évaluer les contributions des sponsors, une clarification soignée du potentiel de ces derniers doit être effectuée, compte tenu de l'intérêt que le concept de l'exposition peut susciter auprès de l'économie.	À prendre en compte dans le budget de l'entité responsable (voir ch. 6.2.2).
16. Le sponsoring peut être utilisé pour le financement de base, pour autant qu'il y ait, en échange, une promesse contraignante disponible.	
Leçons à propos des modalités des marchés publics	
17. Une exposition nationale doit se fonder sur les règles de la Confédération en matière de marchés publics.	À prendre en compte ultérieurement.
18. Les possibilités d'appel d'offres en concurrence et de renforcement de la position d'acquéreur doivent être mises à profit de manière systématique.	
Leçons à propos de la budgétisation des recettes	
19. La budgétisation de recettes futures doit être effectuée selon des attentes réalistes.	À prendre en compte dans le budget de l'entité responsable (voir ch. 6.2.2).
20. Plus les recettes attendues sont éloignées dans le temps, plus grand sera le soin apporté à la justification de toute augmentation des attentes de recettes dans le budget.	

12.3 Processus d'examen et de sélection : étapes et responsabilités

Les explications ci-dessous servent de base de discussion et ne visent pas définir dès à présent la teneur des bases légales à créer (base légale formelle assortie au besoin d'une ordonnance) en vue du soutien et de l'éventuel cofinancement d'une exposition nationale par la Confédération.

Pour s'inscrire dans une approche « *bottom-up* », l'organisation d'une exposition nationale doit être portée par une entité responsable privée et/ou publique. Cela implique que la responsabilité de la conception d'un tel projet est endossée par une entité responsable. Si un ou plusieurs organismes sollicitent le soutien de la Confédération pour la mise en œuvre, il en résulte, pour ce qui est du processus d'examen et de l'éventuel processus de sélection, différentes responsabilités exposées dans le tableau ci-dessous. Les bases légales nécessaires restent encore à créer.

Étape	Responsabilité	Tâches	Calendrier
Ébauche du projet	Confédération, Secrétariat général CdC (SG-CdC)	Coordination du processus	env. 3 mois
	Entité responsable	Dépôt (env. 2 mois)	
	Confédération	Screening (env. 1 mois)	
	Confédération, SG-CdC	Invitation à présenter une ébauche	
Dossier de projet	Confédération, SG-CdC	Coordination du processus	+env. 10 mois
	Entité responsable	Dépôt (env. 8 mois)	
	Confédération	Examen formel du dossier de projet (environ 2 mois)	
Examen du dossier	Confédération	Création et finalisation du concept d'examen	Dès l'étape de l'ébauche du projet
	GTID, SG-CdC	Approbation du concept d'examen	
	Processus interne (et externe) de la Confédération	Réalisation d'analyses spécifiques du dossier (env. 6 mois)	+env. 8 mois
	Confédération	Établissement du rapport d'examen (env. 2 mois)	
	GTID, SG-CdC	Approbation du rapport d'examen	
Év. sélection	Confédération, SG-CdC	Coordination du processus	+ env. 3 mois
	Jury	Évaluation (env. 2 mois)	
	CdC (tous les cantons)	Recommandation politique	
	Confédération	Proposition au Conseil fédéral	
Étude de faisabilité	Entité responsable	Réalisation	+ env. 6 mois
	Confédération, de manière interne (avec apport d'externes)	Examen	

12.4 Ébauche du projet

Les explications ci-dessous servent de base de discussion et ne visent pas définir dès à présent la teneur des bases légales à créer (base légale formelle assortie au besoin d'une ordonnance) en vue du soutien et de l'éventuel cofinancement d'une exposition nationale par la Confédération.

Une ébauche de projet compte entre 20 et 30 pages et peut inclure les éléments suivants (organisés selon une structure adéquate) :

- Contexte, y c. les activités menées jusque-là
- Objectifs et conception du contenu de la manifestation
- Structure d'organisation et de direction de l'entité responsable incluant les qualifications des membres de l'équipe ; collaboration prévue avec la Confédération, les cantons et les communes

- Planification de la procédure (plan directeur) relative à la réalisation de l'exposition nationale incluant les éventuels processus parlementaires et votations populaires
- Démarche suivie pour l'élaboration des concepts en matière de transport, d'énergie et de sécurité
- Plan financier incluant une estimation du besoin de financement par la Confédération
- Déclarations d'intention des cantons, des communes et des principaux bailleurs de fonds tiers (sponsors) précisant sous quelle forme et dans quelle mesure les autorités politiques et les autres partenaires soutiennent le projet (en annexe)
- Premières considérations sur la faisabilité et les risques

12.5 Éléments d'un dossier de projet

Les explications ci-dessous servent de base de discussion et ne visent pas définir dès à présent la teneur des bases légales à créer (base légale formelle assortie au besoin d'une ordonnance) en vue du soutien et de l'éventuel cofinancement d'une exposition nationale par la Confédération.

Le dossier de projet devrait compter une centaine de pages au maximum (annexes non comprises) et inclure les éléments suivants :

- Conception du contenu de la manifestation et objectifs mesurables** : il s'agit ici de présenter le plan général du contenu du projet comprenant une analyse des possibilités de réalisation et des objectifs mesurables.
- Dimension sociétale et questions d'avenir** : cet élément consiste à mettre en évidence la contribution de la manifestation aux questions d'avenir importantes pour la société. L'exposition nationale doit notamment servir à attirer l'attention sur des solutions nouvelles aux défis d'aujourd'hui et de demain qui se présentent à notre société et à leur donner des impulsions.
- Dimension culturelle et plus-value du projet en la matière** : il convient d'exposer ici l'apport culturel du projet pour la Suisse et de montrer en quoi il présente un intérêt pour l'ensemble du pays. La préférence sera donnée aux projets qui permettent ou facilitent l'accès de la population à la culture et qui contribuent particulièrement à la préservation ou au développement de la diversité culturelle ou linguistique.
- Respect de l'environnement, durabilité et héritage** : le dossier de projet explique comment le respect de l'environnement et la durabilité sont pris en compte et quel doit être l'héritage du projet. On entend par héritage les transformations positives qui s'inscrivent dans la durée et les bénéfiques qui s'étendent au-delà de la période de la manifestation elle-même. Ces effets positifs se déploient dans des domaines tels que l'infrastructure, l'économie, la culture, l'environnement et la société (voir le point fort sur le respect de l'environnement, la durabilité et l'héritage ; ch. 8.3.1).
- Plan directeur pour l'exposition nationale** : le dossier de projet inclut un plan directeur complet couvrant tous les aspects du projet, sans oublier d'éventuels processus parlementaires et votations populaires. Le plan directeur sert à s'assurer que toutes les étapes et les processus nécessaires à la mise en œuvre du projet sont pris en compte.
- Structure d'organisation et de direction de l'entité responsable incluant les qualifications des membres de l'équipe et la stratégie relative à la collaboration entre les acteurs et à leur participation** : il s'agit ici de décrire la structure de direction prévue et de préciser comment l'organisation du projet (planification, financement, contrôle des coûts, droit, controlling, gestion des risques, reporting, etc.) sera mise en œuvre. La structure d'organisation et de direction doit être adaptée à la complexité du projet. C'est également ici que l'entité responsable mentionne

les qualifications des membres de l'équipe, expose le rôle de la Confédération dans cette organisation, lequel doit être défini clairement, et indique de quelle manière la collaboration entre Confédération, cantons, communes et économie privée sera assurée.

- g. **Responsabilités** : le dossier de projet décrit ici la gestion de la responsabilité patrimoniale et de la couverture des risques prévue par l'entité responsable. Il est important que celle-ci adopte des mesures appropriées permettant l'identification et l'évaluation des risques potentiels. La couverture des événements inattendus en fait partie. Le dossier de projet indique également quelles assurances ou quels autres instruments financiers sont utilisés pour couvrir ces risques. L'entité responsable établit des règles claires en matière de responsabilité et de gestion des éventuels sinistres.
- h. **Budget global et plan financier incluant les éventuels besoins de financement par la Confédération** : le dossier de projet comporte un budget global énumérant séparément toutes les dépenses et recettes prévisibles. Celles-ci y figurent dans leur intégralité, et sans compensation entre dépenses et recettes. Un recensement des dépenses aussi précis que possible est présenté. Sont ainsi répertoriées, avec mention des bases de calcul utilisées, toutes les dépenses telles que : études préalables et études de faisabilité, constructions, aménagements, exploitation et entretien, travaux de remise en état. Les éventuelles prestations en nature ou en heures de travail fournies par la Confédération, de même que les réserves pour imprévus (renchérissement, événements inattendus, risques liés au projet, etc.) doivent également être mentionnées. Les rentrées probables d'argent (p. ex. ristournes, remboursements, produit de la vente de certains objets) sont présentées séparément des autres recettes et sans compensation avec des dépenses (principe du produit brut). Les éventuelles contributions et prestations en nature fournies par des tiers (cantons, communes, institutions, économie privée ou particuliers) sont présentées de façon détaillée. Le dossier de projet doit également indiquer clairement comment est garanti le financement de l'ensemble du projet et de quelle manière sont assurées les liquidités pour toute la période de préparation et de réalisation. Il précise par conséquent quels moyens sont attendus de la Confédération, quand et sous quelles formes.
- i. **Garanties de financement (ou au moins déclarations d'intention) des cantons et communes hôtes ainsi que d'autres partenaires importants** : l'exposition nationale doit être solidement ancrée auprès des acteurs de tous horizons (milieux économiques, société civile et pouvoirs publics) qui la soutiennent sur les plans des idées et du financement. Le dossier de projet inclut des éléments attestant d'un soutien fort et assuré des partenaires institutionnels et privés en question, mais aussi de la majorité de la population des régions organisatrices.
- j. **Controlling et surveillance financière** : l'entité responsable soumet ici un concept de controlling assurant notamment un suivi permanent des coûts. Elle présente également le système de contrôle interne (SCI) qu'elle est tenue d'instituer.
- k. **Analyse des risques, gestion de crise et stratégies de sortie** : le dossier de projet expose un plan de gestion de crise et une approche des risques par scénarios incluant pour chaque risque un catalogue de mesures à prendre s'il survient. Un plan de gestion de crise comprend généralement une analyse des risques, la mise en place de systèmes de surveillance et la création d'une cellule de crise responsable de la coordination des mesures pendant la crise. L'entité responsable définit par ailleurs une stratégie de communication claire afin d'être en mesure d'informer tous les acteurs concernés de manière transparente et dans les plus brefs délais en cas de crise. Le dossier de projet présente une ou plusieurs stratégies de sortie envisageables (y c. des options d'utilisation alternative des investissements) et indique la marche à suivre en cas de crise. La stratégie de sortie prévoit la manière dont les parties prenantes peuvent se retirer du projet en cas de crise et limiter les risques.

- l. **Concepts en matière de transports, d'énergie et de sécurité** : le dossier de projet comprend des concepts solides en matière de transports, d'énergie et de sécurité.
- *Concept transports* : le concept concernant les transports englobe la planification et l'organisation des flux de circulation pendant la manifestation. Il comprend l'analyse des infrastructures de transport existantes ainsi que la planification et la détermination des voies de circulation, des parkings, des moyens de transports publics et d'autres solutions de mobilité.
 - *Concept énergie* : le concept concernant l'énergie comprend la planification et l'organisation de l'approvisionnement en énergie pendant l'exposition nationale (p. ex. pour le chauffage, l'éclairage et l'approvisionnement électrique général). Il prévoit la disponibilité des sources d'énergie nécessaires tout en tenant compte de l'efficacité, de la durabilité et de l'impact sur l'environnement.
 - *Concept sécurité* : le concept concernant la sécurité comprend la planification et la mise en œuvre des mesures visant à garantir la sécurité des participants pendant l'exposition nationale. Il inclut l'analyse des risques, l'identification des sources de danger potentielles, la définition de normes de sécurité, la mise en œuvre de mesures de sécurité ainsi que l'établissement de plans d'urgence.
- m. **Concept d'évaluation finale** : le dossier de projet présente un concept d'évaluation finale comprenant un modèle d'efficacité. Ce concept détaille les objectifs d'effets et de prestations définis pour l'exposition nationale. Il indique les critères sur lesquels se fonde l'évaluation de la qualité de l'exposition et les méthodes utilisées pour mesurer la réalisation des objectifs. L'évaluation finale sert également à formuler des recommandations en vue de prochaines expositions nationales.
- n. **Coordination avec d'autres manifestations de grande envergure prévues** : il s'agit ici pour l'entité responsable d'expliquer comment elle entend gérer la coordination au niveau du calendrier, du financement et de l'organisation avec d'autres manifestations de grande envergure et projets bénéficiant d'un soutien fédéral et/ou cantonal.

12.6 Analyse de faisabilité et des risques

Les explications ci-dessous servent de base de discussion et ne visent pas définir dès à présent la teneur des bases légales à créer (base légale formelle assortie au besoin d'une ordonnance) en vue du soutien et de l'éventuel cofinancement d'une exposition nationale par la Confédération.

Caractéristiques de l'analyse de faisabilité et des risques (expertise) :

- **Objectifs** : évaluation des objectifs du projet et des résultats escomptés.
- **Analyse de marché succincte** : analyse du potentiel commercial visant à déterminer la demande et les clients potentiels.
- **Faisabilité technique** : analyse des ressources et des compétences techniques nécessaires à la mise en œuvre de l'exposition nationale. C'est ici que sont évalués les risques et les défis techniques potentiels.
- **Faisabilité économique** : analyse des aspects financiers de l'exposition nationale, y compris les coûts de mise en œuvre, de réalisation, de remise en état et de suivi, ainsi que les recettes et économies potentielles.
- **Faisabilité organisationnelle** : analyse des structures d'organisation, des ressources et des compétences nécessaires à la réalisation de l'exposition nationale. C'est aussi dans ce point qu'il convient de vérifier que l'exposition nationale est compatible avec les processus politiques existants.

- **Faisabilité du point de vue de la durabilité** : évaluation des mesures nécessaires à la durabilité de la manifestation. La durabilité comporte trois dimensions (écologique, sociale et économique) et comprend également les répercussions possibles en Suisse et à l'étranger.
- **Analyse des risques** : analyse des risques et des obstacles potentiels qui pourraient peser sur l'exposition nationale. Ce point permet de développer des stratégies de prévention ou de gestion des risques.
- **Recommandations** : compte tenu des résultats obtenus dans tous ces domaines, l'expertise externe formule des recommandations quant à la poursuite, à la réorientation ou à l'abandon du projet. Ces recommandations incluent une mise en balance des avantages et des inconvénients ainsi qu'une estimation des retombées attendues du projet.

12.7 Critères de qualification

Les explications ci-dessous servent de base de discussion et ne visent pas définir dès à présent la teneur des bases légales à créer (base légale formelle assortie au besoin d'une ordonnance) en vue du soutien et de l'éventuel cofinancement d'une exposition nationale par la Confédération.

Les critères de qualification définis dans le concept d'examen doivent être aussi proches que possible des exigences auxquelles doit satisfaire le dossier de projet. Ils peuvent comprendre les points suivants :

- **Conception du contenu et objectifs** : les critères doivent permettre d'évaluer la qualité et la pertinence de la conception du contenu du projet et des objectifs définis.
- **Structure d'organisation et de conduite** : les critères doivent mettre en évidence l'adéquation de la structure d'organisation et de direction du projet.
- **Communication et gestion des parties prenantes** : les critères visent à évaluer la qualité du plan de communication et de la gestion des parties prenantes.
- **Planification de la procédure/plan directeur** : les critères doivent permettre d'apprécier l'étendue et la faisabilité de la planification de la procédure.
- **Financement, y compris le montant des aides financières sollicitées** : les critères doivent permettre de déterminer la viabilité financière et les aides financières sollicitées.
- **Concepts détaillés** : les critères doivent cibler la qualité et la solidité des concepts détaillés.
- **Analyse de faisabilité et des risques** : les critères doivent permettre d'évaluer la qualité et les conclusions de l'analyse de la faisabilité et des risques.
- **Respect de l'environnement, durabilité et héritage** : les critères doivent permettre d'apprécier la mesure dans laquelle le respect de l'environnement, la durabilité et l'héritage ont été pris en compte.

12.8 Jury : exigences et tâches

Les explications ci-dessous servent de base de discussion et ne visent pas définir dès à présent la teneur des bases légales à créer (base légale formelle assortie au besoin d'une ordonnance) en vue du soutien et de l'éventuel cofinancement d'une exposition nationale par la Confédération.

Exigences :

- **Expertise** : les membres du jury disposent d'expertise et de connaissances dans le domaine des expositions nationales, dans celui de la culture et de l'événementiel ou dans des domaines connexes.
- **Diversité** : il est important de constituer un jury équilibré et diversifié, offrant un éventail de perspectives et d'expériences. Cette exigence peut être obtenue par la diversité des horizons professionnels, des genres, des tranches d'âge, des contextes culturels et des origines géographiques des membres du jury.
- **Indépendance** : les membres du jury sont indépendants et à l'abri de tout conflit d'intérêts susceptible d'influencer leurs décisions. Il importe d'éviter que des membres du jury aient des liens personnels ou financiers avec les candidats ou leurs projets.
- **Communication et collaboration** : la qualité de la communication et de la collaboration au sein du jury est importante. Les membres doivent être en mesure d'échanger leurs points de vue, de dialoguer et de parvenir à une décision éclairée.
- **Confidentialité** : il est crucial que les membres du jury respectent la confidentialité ou traitent les informations relatives aux projets soumis de manière confidentielle. Cette exigence vise à garantir que le processus de sélection se déroule de manière équitable et qu'aucune information n'est transmise à des tiers.

Tâches :

- **Évaluation des dossiers de projet** : le jury évalue les propositions de projet soumises sur la base des critères définis dans le concept d'examen. Il analyse la qualité de la conception du projet, sa faisabilité et son intérêt pour la Suisse.
- **Comparaison des projets** : le jury compare les différents dossiers et évalue leurs forces et leurs faiblesses. Il analyse l'adéquation des projets aux exigences et aux buts d'une exposition nationale.
- **Discussion et échanges** : le jury discute des projets soumis et les membres échangent leurs points de vue. Il prend en compte différentes perspectives afin de prendre une décision fondée.
- **Rapport d'évaluation** : le jury établit un rapport d'évaluation et soumet au Conseil fédéral un classement assorti de recommandations relatives à l'octroi d'aides financières.