Directives concernant les manifestations de grande envergure soutenues ou organisées par la Confédération

du 1 avril 2003

Le Département fédéral des finances,

vu l'article 43b de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC) du 11 juin 1990 (RS),

arrête les directives suivantes:

1 But

Les présentes directives 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.

2 Champ d'application

21 Les présentes directives sont applicables à toutes les unités de l'administration fédérale centrale (art. 6, al. 1, let. a-d OLOGA concernées par l'organisation de

- manifestations de grande envergure mises sur pied par des tiers avec le soutien de la Confédération (que celle-ci participe activement ou non à la manifestation) ou de
- manifestations particulières organisées par la Confédération.

Sont considérées comme manifestations de grande envergure mises sur pied par des tiers les manifestations nationales ou internationales d'ordre culturel, sportif ou économique (expositions nationales ou internationales, championnats du monde, olympiades, p. ex.) qui sont uniques ou se tiennent à intervalles peu rapprochés et auxquelles la Confédération contribue par un soutien financier et/ou une participation active sous la forme, par exemple, d'un projet d'exposition. Par manifestations particulières organisées par la Confédération, on entend, par exemple, la commémoration d'anniversaires de la Confédération, pour lesquelles celle-ci assume la di-

rection du projet. L'organisation de ces manifestations exige une préparation et un financement s'étendant sur plusieurs années.

22 Ces directives ne s'appliquent pas aux engagements de l'armée qui se fondent sur des dispositions spéciales supérieures telles que l'ordonnance du 8 décembre 1997 réglant l'engagement de moyens militaires dans le cadre d'activités civiles et d'activités hors du service (OECM, RS 510.212).

3 Principes

La participation financière de la Confédération à une manifestation de grande envergure organisée par des tiers de même que le financement d'une manifestation particulière organisée par la Confédération au sens du chiffre 2 doivent reposer sur une base légale (cf. annexe).

Ce financement de toute manifestation au sens de la présente directive (dépenses propres de la Confédération, octroi de subventions, octroi de cautions ou autres garanties) implique, dans tous les cas, le recours à un crédit d'engagement qui doit être requis par message séparé au Parlement.

Les coûts liés à la préparation du message (frais de projection, d'études préalables, d'études de faisabilité et de candidature) doivent également faire l'objet d'un crédit d'engagement qui peut, lui, être requis par le biais du budget.

4 Obligations

Lors de l'élaboration du projet de message à l'appui d'un arrêté de financement, il convient d'observer les obligations citées ci-dessous. Celles-ci se fondent sur la loi fédérale sur les finances de la Confédération (RS 611.0), l'ordonnance sur les finances de la Confédération (RS 611.01), la loi sur les subventions (RS 616.1) et le Manuel pour comptable de l'Administration fédérale des finances (AFF).

41 Obligations liées à l'organisation de manifestations de grande envergure mises sur pied par des tiers avec le soutien de la Confédération

Les organisateurs ou les personnes qui présentent une demande de contribution doivent, d'une part, lors du dépôt de la demande et, d'autre part, durant toute la période de subventionnement, respecter les obligations en matière de financement et d'organisation qui sont énumérées ci-après:

a. *Conception de la manifestation:*

Un plan général du contenu de la manifestation comprenant une analyse des possibilités de réalisation doit être présenté.

b. *Preuve de la faisabilité du projet:*

Les organisateurs ou les personnes qui présentent la demande de contribution apportent la preuve de la faisabilité du projet. Ils indiquent quelles sont les conditions à un bon déroulement de la manifestation et apportent la preuve que, compte tenu des conditions-cadre qui prévalent, elle est réalisable tant au plan économique qu'à celui de l'organisation.

La Confédération peut requérir une expertise neutre.

c. *Durabilité:*

Preuve doit être donnée que les exigences en matière d'impact sur l'environnement et de durabilité ont été dûment prises en considération.

d. *Stratégie en matière de transports, d'énergie et de sécurité:*

La conception du projet inclut et met en évidence les questions de transport, d'approvisionnement en énergie et de sécurité.

e. *Structure de l'organisation et de la direction:*

Description est faite de la structure prévue au niveau de la direction et de l'organisation du projet (planification, financement, contrôle des coûts, bases légales, controlling, gestion des risques, procédure de rapport, etc.). Le rôle de la Confédération dans cette organisation est en outre clairement défini (cf. ch. 41, let. m.).

f. *Budget global:*

Les organisateurs présentent un budget global, énumérant séparément toutes les dépenses et toutes les recettes prévisibles. Aucune compensation n'est effectuée 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 (p.ex. cantons, communes, institutions) sont présentées de façon détaillée.

g. Planification du financement et des liquidités:

Les organisateurs doivent 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.

La demande de contribution doit indiquer quels moyens sont attendus de la Confédération, quand et sous quelles formes (contributions à fonds perdu, prêts portant intérêt et conditions de remboursement, garantie de déficit, prestations de service de l'administration).

h. Controlling et surveillance financière:

Les organisateurs doivent soumettre un concept de controlling assurant notamment un suivi permanent des coûts.

Ils doivent également instituer un système de contrôle interne (SCI). La surveillance financière par le Contrôle fédéral des finances reste réservée.

i. Responsabilité:

La responsabilité patrimoniale et la couverture des risques incombent aux organisateurs. Le contrat entre la Confédération et les organisateurs mentionne cette condition.

Dans la perspective des engagements que la Confédération est amenée à prendre, l'unité administrative de la Confédération requérante prend en considération, dans le message aux Chambres, les conditions-cadre qui prévalent sur les plans juridique, financier et de l'organisation.

j. Bases juridiques; constitutionnalité et légalité:

Dans un chapitre spécial du message au Parlement, référence est faite aux bases constitutionnelles et légales sur lesquelles s'appuie l'arrêté de financement.

k. Collaboration entre collectivités publiques et économie privée:

Le message au Parlement indique de quelle manière la collaboration entre les collectivités publiques (Confédération, cantons et communes) et les milieux de l'économie privée est assurée.

l. Fixation de la contribution:

La contribution de la Confédération est fixée en tenant compte de la demande de contribution déposée par les organisateurs et du budget global présenté.

Distinction est faite entre les dépenses prises en considération dans l'arrêté de financement et celles qui ne le sont pas (p.ex. engagement de personnel de l'administration).

Il convient, en outre, d'indiquer si la contribution fédérale couvre l'ensemble des dépenses ou une partie seulement (par ex.: garantie de déficit).

m. Sauvegarde des intérêts de la Confédération:

Une convention règle les relations entre la Confédération et les organisateurs. Elle précise notamment le droit de participation et le droit de regard, le rôle et les responsabilités politiques, les conditions-cadre.

Les représentants de la Confédération au sein des organes stratégiques et opérationnels reçoivent un cahier des charges approprié.

42 Obligations liées à l'organisation de manifestations particulières par la Confédération

Les unités administratives de la Confédération responsables de l'organisation de manifestations particulières sont tenues de respecter les obligations suivantes :

a. Conception de la manifestation:

L'unité administrative compétente présente un plan général du contenu de la manifestation.

b. Preuve de la faisabilité du projet:

Il y a lieu d'indiquer quelles sont les conditions préalables à un bon déroulement de la manifestation et si, compte-tenu des condi-

tions-cadre, celle-ci est réalisable tant du point de vue économique que de celui de l'organisation.

c. *Durabilité:*

Preuve doit être donnée que l'on a dûment pris en considération les exigences en matière d'impact sur l'environnement et de durabilité.

d. *Stratégie en matière de transports, d'énergie et de sécurité:*

La conception et la réalisation du projet prennent en considération les questions de transport, d'approvisionnement en énergie et de sécurité.

e. *Structure de l'organisation et de la direction:*

Description est faite de la manière dont la préparation et le déroulement de la manifestation sont conçues (organisation de projet). La direction de projet répond du déroulement opérationnel de la manifestation ainsi que d'une tenue et d'une présentation des comptes conformes aux exigences de l'AFF en la matière. Elle observe également, dans ce contexte, les lois, ordonnances et instructions mentionnées sous chiffre 4, al. 1, des présentes directives. Une surveillance du projet est instituée (p. ex. organe interdépartemental). Cet organe est compétent pour prendre les décisions préalables au niveau stratégique et assurer la surveillance générale.

f. *Budget global:*

Un budget global comprenant toutes les dépenses et recettes prévisibles est présenté. Il énumère séparément toutes les dépenses et toutes les recettes (contributions de tiers incluses). Aucune compensation n'est effectuée entre dépenses et recettes (principe du produit brut). Le budget comprend, 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.) sont également mentionnées. Les éventuelles rentrées d'argent (p.ex. ristournes) sont enregistrées séparément des autres recettes.

g. Planification du financement et des liquidités:

Le budget global sert de base à la détermination des ressources financières et en personnel nécessaires ainsi qu'à l'établissement d'un plan de financement provisoire. Il permet également de déterminer les crédits d'engagements et de paiements qui devront être requis.

h. Controlling et surveillance financière:

Un controlling assurant un suivi permanent des coûts ainsi qu'un système efficace de contrôle interne sont prévus.

La surveillance financière de l'ensemble du déroulement du projet par le Contrôle fédéral des finances reste réservée.

i. Collaboration entre collectivités publiques et économie privée:

Le message à l'intention du Parlement indique si et sous quelle forme les cantons, les communes et l'économie privée participent à la manifestation.

j. Bases constitutionnelles et légales:

Le message au Parlement indique les bases constitutionnelles et légales sur lesquelles s'appuie l'arrêté de financement.

k. Comptabilisation de contributions de tiers versées à titre de parrainage:

Pour ce qui est des contributions de tiers versées à titre de parrainage, le Manuel pour comptable de l'AFF (instructions CPC, ch. 280.10) prévoit la réglementation suivante:

- Prestations directes de parrainage versées à la Confédération: leur versement est enregistré comme recettes dans le compte financier.
- Prestations de parrainage de tiers à des opérations de tiers: la Confédération assume dans ce cas un rôle de coordinateur. Leur versement est enregistré sur un compte provisoire dans le bilan.
- Cofinancements: on entend par là des prestations financières de tiers à des projets réalisés en commun sous la direction administrative de la Confédération. Leur versement peut être enregistré sur un compte provisoire hors compte financier.

Si des contributions de parrainage sont versées directement à un office fédéral après l'approbation de l'arrêté de financement, ces

contributions ne peuvent pas être utilisées directement pour le financement du projet concerné. Elles doivent être enregistrées comme recettes dans le compte financier et figurer séparément des autres recettes.

l. Sauvegarde des intérêts des autorités compétentes:

Le secrétariat général du département responsable définit clairement le déroulement du projet, en particulier en ce qui concerne les compétences, l'intérêt d'autres unités administratives, les mesures en matière d'organisation et le reporting.

Le message expose le rôle et la responsabilité du Conseil fédéral et du Parlement en leur qualité d'autorités de surveillance.

5 Dispositions finales

Ces directives entrent en vigueur le 1 avril 2003.

Département fédéral des finances

sig. K. Villiger

K. Villiger

Annexe: Bases juridiques

Annexe: Bases juridiques

Nécessité d'une base juridique

Le principe de la légalité exige normalement une base légale pour toute décision concernant l'octroi de contributions à des tiers.

Dans le domaine des sports, de la présence de la Suisse à l'étranger et de la culture, les bases juridiques suivantes existent ou sont prévues:

- en matière de manifestations sportives, l'article 10, alinéa 3 de la LF sur l'encouragement de la gymnastique et des sports (RS 415.0) prévoit que la Confédération peut soutenir des manifestations sportives d'importance mondiale ou paneuropéenne, pour autant que les cantons y participent par une subvention s'élevant au moins au double (voir FF 1994 V 132);

- dans le domaine des expositions universelles, on peut se fonder sur l'article 2, alinéa 5, de la LF sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger (RS 194.1; FF 1999 8895);

- quant aux manifestations de grande envergure à caractère culturel, l'Office fédéral de la culture est en train d'élaborer des bases légales formelles concrétisant le mandat constitutionnel de l'article 69 de la constitution fédérale.

Dans la mesure où il n'est pas possible de s'appuyer sur l'une ou l'autre des bases légales susmentionnées pour pouvoir justifier une participation financière de la Confédération à une manifestation de grande envergure, il y aura lieu d'examiner s'il est nécessaire de créer une base légale spécifique. Selon la conception actuelle du principe de la légalité qui prévaut dans le domaine de l'administration de prestations (Leistungsverwaltung), il faut en principe une base légale formelle pour que la Confédération puisse verser une aide financière pour de telles manifestations.

Des exceptions à ce principe sont possibles, elles doivent toutefois être interprétées de manière restrictive. En matière d'expositions de grande envergure, le Conseil fédéral a posé les exigences suivantes pour de telles exceptions (FF 1996 III 321,361 (point 6.3)):

- il doit s'agir d'une aide financière unique, accordée à un cercle déterminé de bénéficiaires, pour une situation unique, c'est-à-dire qui, par expérience, ne se répétera pas avant au moins 20 ans;
- la Confédération ne doit pas s'engager elle-même dans l'organisation;
- la Confédération ne doit pas intervenir d'une autre manière; elle n'est pas responsable de la réalisation de la manifestation, elle se limite à contrôler si

l’aide financière a été utilisée conformément aux conditions posées et aux buts fixés;

- les droits fondamentaux (cf. art. 7 ss. Cst) ne sont pas lésés.

Au cas où les conditions susmentionnées ne peuvent être réunies, la création d’une base légale formelle spécifique s’impose.

Éléments qui doivent figurer dans une base légale formelle en matière de manifestations de grande envergure :

- participation de la Confédération à des organisations privées en charge de la gestion ou de la surveillance des manifestations de grande envergure;
- limite ou fourchette de l’aide de la Confédération par rapport à un budget établi de manière conforme;
- admission/interdiction ou pourcentage requis du parrainage;
- participation financière ou autre des cantons comme condition de l’aide financière de la Confédération;
- autres formes d’intervention de la Confédération, en dehors d’un contrôle de la conformité de l’utilisation de l’aide en relation avec les conditions, charges et buts fixés;
- régimes particuliers de responsabilités;
- modes particuliers d’intervention du Parlement.